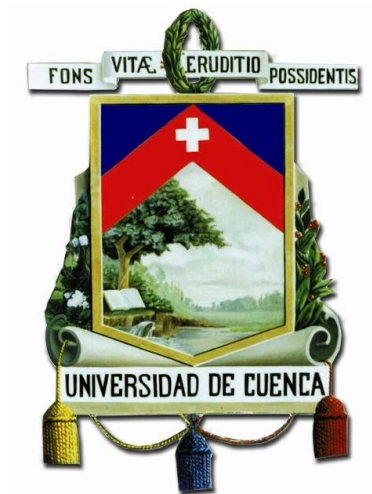


# **UNIVERSIDAD DE CUENCA**



**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**CARRERA DE DERECHO**

## **ANÁLISIS DE LA EXCLUSIVIDAD DEL OBJETO SOCIAL DE LAS COMPAÑÍAS DE TRANSPORTE EN EL ECUADOR**

**Monografía previa a la obtención del Título de Abogado  
de los Tribunales de Justicia de la República del Ecuador  
y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales**

**AUTOR:  
PABLO SEBASTIÁN CHÉRREZ JURADO  
C.I. 0103933578**

**DIRECTOR:  
DR. JORGE AURELIO MORENO YANES  
C.I. 0101287696**

**CUENCA – ECUADOR**

**2016**



## RESUMEN

El presente trabajo trata sobre la exclusividad del objeto social con el que deben contar las compañías de transporte terrestre en el Ecuador al momento de prestar un servicio, cuyo estudio se realiza desde el Derecho Administrativo estableciendo conceptos de los distintos actos jurídicos en los que se ven involucrados el Estado, los particulares y la ciudadanía.

Al hablar del transporte como servicio público, es necesario reconocer que existen organismos de control, planificación y regulación como es el caso de la Agencia Nacional de Tránsito, reconociendo también las competencias que actualmente tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Municipales o Metropolitanos.

Además, las operadoras de tránsito para su funcionamiento en cualquiera de sus clases y tipos deben cumplir con requisitos exigidos por la Ley Orgánica de Tránsito y Transporte Terrestre y Seguridad Vial, reglamentos, resoluciones y ordenanzas; en este sentido se analiza el proceso que las operadoras deben realizar para su constitución, operación y contratación.

Finalmente se realiza el análisis del caso de la operadora TRANSUPERAM S.A., compañía de transporte mixto que contando con un objeto social exclusivo, realizó el procedimiento correspondiente para su constitución y operación, sin embargo debido a la exclusividad del servicio que la empresa pretende brindar siendo este al sector público, hasta el momento no se otorga el permiso de operación ya que su objeto social debe mantener iguales condiciones que otras operadoras de transporte comercial mixto, entre otras consideraciones basadas en informes técnicos jurídicos, económicos e incluso de la intervención de la Agencia Nacional de Tránsito.

**Palabras Clave:** Objeto Social Exclusivo, Transporte Comercial Mixto, Derecho Administrativo, Transporte Terrestre, Tránsito, Operadoras de Transporte.

## ABSTRACT

This study addresses the exclusivity of the social purpose that land transportation companies in Ecuador must take into account in the offering of their services. This study is developed based on the Administrative Rights (Derecho Administrativo) by establishing concepts of legal acts through the involvement of the State, the private sector, as well as the general population.

When discussing transportation as a public service, it is necessary to recognize that control, planning, and regulation agencies exist as in the case of the National Transit Agency (Agencia Nacional de Tránsito). It is also necessary to recognize the competencies that Autonomous Decentralized Regional, Municipal, or Metropolitan Governments have in practice.

In addition, transit operators must meet the requirements of the *Ley Orgánica de Tránsito y Transporte Terrestre y Seguridad Vial*; regulations, resolutions, and orders, in order to operate in any type of transportation. In this sense, the process in which operators must undertake their constitution, operation, and hiring are analysed.

Finally, the analysis of the case of the transit operator TRANSUPERAM S.A., a mixed transportation company with an exclusive social purpose that has used the appropriate procedures for its constitution and operation, is undertaken. Nevertheless, due to the exclusivity of the service that this company aims to offer to the public sector, the operating permit has not been granted and therefore their social purpose must maintain the same conditions as other mixed transportation companies in addition to other considerations based on technical legal and economic reports from the intervention of the National Transit Agency (Agencia Nacional de Tránsito).

**Key Words:** Exclusive Social Purpose, Mixed Commercial Transportation, Administrative Rights, Land Transportation, Transit, Transportation Operators



## TABLA DE CONTENIDO

CLÁUSULA DE DERECHOS DE AUTOR.....	6
CLÁUSULA DE PROPIEDAD INTELECTUAL .....	7
DEDICATORIA.....	7
AGRADECIMIENTOS .....	9
INTRODUCCIÓN .....	10
CAPÍTULO I .....	12
DERECHO ADMINISTRATIVO, CONCEPTOS GENERALES.....	12
SECCIÓN I.- GENERALIDADES .....	12
SECCIÓN II.- ACTO ADMINISTRATIVO, ACTOS DE SIMPLE ADMINISTRACIÓN, HECHO ADMINISTRATIVO Y CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	13
Acto Administrativo .....	13
Acto de Simple Administración.....	16
Hecho Administrativo .....	17
Contratos Administrativos .....	19
CAPÍTULO II .....	23
TRANSPORTE COMO UN SERVICIO PÚBLICO .....	23
SECCIÓN I.- COMPETENCIAS QUE REGULAN EL TRANSPORTE EN EL ECUADOR.....	27
SECCIÓN II.- COMPETENCIA DE LA AGENCIA NACIONAL DE TRÁNSITO COMO UN ENTE REGULADOR Y DE CONTROL DE TRANSPORTE EN EL ECUADOR.....	28
SECCIÓN III.- COMPETENCIA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS QUE CONTROLAN EL TRÁNSITO Y TRANSPORTE EN EL CANTÓN .....	30
SECCIÓN IV.- COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO REGIONAL .....	32
SECCIÓN V.- COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL .....	33
SECCIÓN VI.- COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS METROPOLITANOS Y MUNICIPALES .....	34
SECCIÓN VII.- DE LAS OPERADORAS DE TRANSPORTE EN EL ECUADOR.....	37
SECCIÓN VIII. CLASIFICACIÓN DEL TRANSPORTE EN EL ECUADOR .....	40
SECCIÓN IX.- TÍTULOS HABILITANTES. PERMISOS DE OPERACIÓN. CONTRATOS DE OPERACIÓN.....	45
CAPÍTULO III .....	55



OBJETO SOCIAL DE LAS COMPAÑÍAS DE TRANSPORTE .....	55
SECCIÓN I.- EL OBJETO SOCIAL DETERMINADO EN LA LEY DE TRÁNSITO TRANSPORTE TERRESTRE Y SEGURIDAD VIAL .....	55
SECCIÓN II.- DE LA EXCLUSIVIDAD DEL OBJETO SOCIAL DESDE EL PUNTO DE VISTA TEÓRICO Y PRÁCTICO .....	58
SECCIÓN III.- PROBLEMÁTICA.- CASO PRÁCTICO DADO EN EL CANTÓN CUENCA: ANÁLISIS SOBRE LA EXCLUSIVIDAD DEL OBJETO SOCIAL .....	59
SECCIÓN IV.- OBJETO SOCIAL DEFINIDO, QUE DEBEN CUMPLIR LAS COMPAÑÍAS DE TRANSPORTE PARA PRESTAR EL SERVICIO A LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS. ....	73
SECCIÓN V.- DE LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. ....	76
CONCLUSIONES .....	79
BIBLIOGRAFÍA .....	82



## CLÁUSULA DE DERECHOS DE AUTOR



Universidad de Cuenca  
Clausula de derechos de autor

PABLO SEBASTIÁN CHÉRREZ JURADO, autor de la monografía “ANÁLISIS DE LA EXCLUSIVIDAD DEL OBJETO SOCIAL DE LAS COMPAÑÍAS DE TRANSPORTE EN EL ECUADOR”, reconozco y acepto el derecho de la Universidad de Cuenca, en base al Art. 5 literal c) de su Reglamento de Propiedad Intelectual, de publicar este trabajo por cualquier medio conocido o por conocer, al ser este requisito para la obtención de mi título de Abogado de los Tribunales de Justicia de la República del Ecuador y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales. El uso que la Universidad de Cuenca hiciere de este trabajo, no implicará afección alguna de mis derechos morales o patrimoniales como autor

Cuenca, Julio del 2016

PABLO SEBASTIÁN CHÉRREZ JURADO

C.I: 0103933578



## CLÁUSULA DE PROPIEDAD INTELECTUAL



Universidad de Cuenca  
Clausula de propiedad intelectual

PABLO SEBASTIÁN CHÉRREZ JURADO autor de la monografía "ANÁLISIS DE LA EXCLUSIVIDAD DEL OBJETO SOCIAL DE LAS COMPAÑÍAS DE TRANSPORTE EN EL ECUADOR", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor.

Cuenca, Julio del 2016

PABLO SEBASTIÁN CHÉRREZ JURADO

C.I: 0103933578



## DEDICATORIA

Esta monografía esta dedicada a mis padres que desde hace mucho tiempo que esperan este momento.

A mi hermanos, por ser un ejemplo de vida.

A mi enamorada, por haber estado en las buenas y en las malas, durante estos 6 años en la Universidad.





## **AGRADECIMIENTOS**

Papi y Mami.

Gracias por el infinito apoyo que me han dado, esto nunca hubiera sido posible sin su ejemplo que ha sido el pilar fundamental para que los tres seamos profesionales y personas de bien, Se que deben estar mas que orgullosos por lo que somos, gracias por todo lo que son, este triunfo no es mío, este triunfo es suyo.

Jorge Juan, Gabi.

Gracias por ser el ejemplo de hermanos a seguir y siempre estar ahí cuando necesite ayuda, de igual manera gracias por los consejos y la comprensión.

Cristina.

Gracias Muñeca por todo el cariño y amor que me da, esta monografía literalmente no se hubiera podido realizar sin su ayuda. Le amo, Espero que esta sea uno de los tantos logros que vamos a poder disfrutar juntos.

Dr. Jorge Moreno.

Muchas gracias por su dirección durante el transcurso de esta monografía, ha sido un apoyo fundamental para la culminación de la misma, mis mas sinceros agradecimientos.



## INTRODUCCIÓN

En los Estados modernos existen diferentes tipos de servicios de transporte dependiendo de las necesidades de la población.

En el Ecuador, según la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial LOTTTSV, el servicio de transporte terrestre puede ser público, comercial, por cuenta propia, particular y alquilados en compañías de rentas. (Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial, 2014).<sup>1</sup>

Para que una compañía pueda ejercer su función y brindar el servicio de transporte en cualquiera de los tipos debe cumplir con ciertos requisitos previos a la adquisición de un título habilitante, para el cual debe inclusive contar con un objeto social específico para establecer el tipo de servicio de transporte.

La Agencia Nacional de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial en primera instancia era el ente encargado de regular el tránsito a nivel nacional, sin embargo a partir del año 2014 los Gobiernos Autónomos Descentralizados adquirieron estas competencias con el objetivo de mejorar la prestación de servicios para el sector público y elevar el nivel de vida de los ciudadanos.

Tal es el caso del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Cuenca que fue uno de los pioneros en ejercer estas competencias, creando así por ordenanza con fecha 9 de abril de 2010 la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca EMOV EP.

Con estos antecedentes, el presente trabajo esta encaminado a investigar sobre el transporte como un servicio público identificando y detallando ciertos aspectos como las competencias que regulan el transporte en el Ecuador, las operadoras y clasificaciones existentes, las competencias de

---

<sup>1</sup> Revisar, Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial



la Agencia Nacional de Tránsito y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y sobre todo explicar sobre la importancia de la exclusividad del objeto social de las compañías de transporte terrestre en el Ecuador, analizando también el caso práctico de la compañía TRANSUPERAM S.A.



## **CAPÍTULO I**

### **DERECHO ADMINISTRATIVO, CONCEPTOS GENERALES**

#### **SECCIÓN I.- GENERALIDADES**

El Derecho Administrativo como toda rama del Derecho presenta diferentes áreas y funciones.

Por un lado se considera al Derecho Administrativo como el regulador de la organización y funcionamiento del Estado, por otro lado se le considera como el que norma la administración pública y sus administradores y por último como el que regula la relación del Estado con los particulares tal como señalan los distintos autores:

Roberto Dromi afirma que el Derecho Administrativo es el conjunto de normas y principios que regulan y rigen el ejercicio de una de las funciones de poder, la administrativa, por ello, se puede deducir que el Derecho Administrativo es el régimen jurídico de la función administrativa y trata sobre el circuito jurídico del obrar administrativo (Dromi, 2004, p. 261).

Por otro lado Garrido Falla define al derecho administrativo como “aquella parte del derecho público que regula la organización y el funcionamiento del poder ejecutivo y sus relaciones con los administrados, así como la función administrativa de los diversos poderes y órganos constitucionales del Estado” (Falla, Palomar Olmeda, & Losada González, 2005, p. 128).

Adriana de los Santos Morales en su libro Derecho Administrativo I, cita a Jorge Fernández Ruiz, quien opina que el Derecho Administrativo es el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización y funcionamientos de las diversas áreas de la administración

pública de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares (Morales, 2012, p. 16).

Finalmente cita a Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara quienes opinan que el Derecho Administrativo es la totalidad de las normas positivas destinadas a regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los servicios de esta naturaleza, así como a regir las relaciones entre la administración y los particulares y de las entidades administrativas entre sí (Morales, 2012, p. 17).

Sin embargo en el presente estudio se hará referencia al Derecho Administrativo desde todos los ámbitos y funciones puesto que se mencionarán las actividades de varias instituciones públicas, sus administradores, al Estado Ecuatoriano y la relación que tiene con los ciudadanos por el hecho de que a través de las instituciones se realiza prestación de los servicios públicos con el fin de satisfacer intereses generales de una sociedad.

## **SECCIÓN II.- ACTO ADMINISTRATIVO, ACTOS DE SIMPLE ADMINISTRACIÓN, HECHO ADMINISTRATIVO Y CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

### **Acto Administrativo**

El acto administrativo en la legislación Ecuatoriana es definido tanto en el Art. 65 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva ERJAFE (Estatuto Régimen Jurídico Adminsitrativo Función Ejecutiva , 2015), así como en el Art. 364 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización, 2010), como “toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa”.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Revisar, Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva y Código Orgánico Organización Territorial, Autonomía Descentralización, COOTAD

Según el Diccionario Jurídico de Rafael de Pina Vara, el acto administrativo es la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa” (Rafael de Pina, Rafael de Pina Vara, & Juan Pablo de Pina García, 2000).

Según Gabino Fraga (Fraga, 2000, pp. 230-242), autor del libro Derecho Administrativo las actividades que realiza una administración pública se las efectúan en forma de función administrativa que consiste en la ejecución de actos materiales o actos que determinan situaciones jurídicas y clasifica a los actos administrativos por razón de su contenido en las siguientes categorías:

1. Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares: Actos de admisión, la aprobación, la dispensa o condonación, las licencias, permisos o autorizaciones, las concesiones y privilegios de patente.
2. Actos directamente destinados a limitar esa esfera jurídica (las órdenes, los actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución).
3. Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho (actos de registro, de certificación, de autenticación, las notificaciones, y las publicaciones).

De igual manera según la Enciclopedia Jurídica (Enciclopedia Jurídica , 2014) no existe acuerdo doctrinal acerca de los elementos del acto administrativo, sin embargo Garrido Falla por cuestión terminológica enumera los siguientes:

a) Subjetivas:

El acto administrativo debe emanar de una Administración Pública. Esta se compone por un conjunto de entes con personalidad jurídica, cuyas competencias son ejercidas por diversos órganos, de los que son titulares personas físicas.



b) Objetivas:

1. Presupuestos de hecho; son aquellas circunstancias que han de concurrir necesariamente para la actuación de la potestad conferida a la Administración.

2. Fin; es el fin que la norma creadora de la potestad asigna a ésta como objetivo a perseguir. Se asigna siempre un fin que, por lo pronto, es siempre público pero que se matiza significativamente en cada uno de los sectores de actividad o institucionales como un fin específico.

3. Causa; la doctrina discute si puede admitirse como elemento del acto administrativo; la causa no es el efecto práctico perseguido, sino la razón que justifica en cada caso que un acto administrativo se dicte.

4. Motivos; en el acto administrativo los motivos están siempre, y necesariamente, incorporados a la causa.

5. Otros elementos objetivos son la declaración, el contenido, que debe acomodarse a lo dispuesto por el ordenamiento, y el objeto, que puede ser un comportamiento, un hecho, un bien, una situación jurídica, o bien mixturas de estos objetos típicos.

c) Formales:

La declaración en que el acto consiste ha de producirse siguiendo un camino concreto a través de determinadas formas de manifestación:

1. Procedimiento administrativo es el camino a seguir, siendo el cauce, necesario para la producción de actos administrativos, elevándose así la condición de validez de éstos.

2. Forma; el acto administrativo necesita de una forma externa de manifestación para acceder al mundo del derecho. La forma del acto administrativo es normalmente la escrita, deben ser motivados.

Por medio de la motivación se controla al acto administrativo, por lo que no es un simple requisito formal sino de fondo.

Así entonces se puede deducir de las diferentes definiciones, que el acto administrativo es una declaración unilateral de la voluntad del sujeto administrativo destinada a producir un efecto jurídico para la realización de un fin administrativo (por ejemplo la concesión de un servicio público) en resguardo de los derechos e intereses de los administrados quien se encuentra investido de una competencia que nace del derecho.

### **Acto de Simple Administración**

Partiendo del concepto que se encuentra establecido en la ley, tanto en el COOTAD Art. 364, como en el ERJAFE Art. 70, establecen que los actos de simple administración son aquellos actos jurídicos de la administración pública que no crean, modifican, ni extinguen derechos subjetivos de los administrados.<sup>3</sup>

Es decir, son aquellos actos o declaraciones unilaterales que se producen de manera interna en la administración pública, y que no afectan a los administrados sino de una manera indirecta; para que los actos de simple administración puedan tener un efecto en los administrados, necesitan de un acto, reglamento o hecho administrativo que se produzca de manera externa y así pueda causar algún tipo de afección en los administrados.

A palabras del Doctor Jorge Moreno Yanes, los actos de simple administración son “aquellos que se producen al interior del órgano o ente, sirven para que la autoridad llamada a adoptar la decisión tenga el sustento

---

<sup>3</sup> Ver, Art. 364.- Código Orgánico Organización Territorial, Autonomía Descentralización, COOTAD y Art. 70.- Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva



técnico, económico, jurídico, a efectos de emitir la decisión” (Moreno, 2014, p. 147).

Según Agustín Gordillo, en su libro Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, los actos de simples administración se encuentran en gran parte de las piezas procesales de todo expediente administrativo:

“Los *informes* producidos por oficinas técnicas o no técnicas, en que se relatan hechos ocurridos y de conocimiento de la oficina, o se verifican hechos expresándose los resultados, o se realizan averiguaciones, informándose de ellas, etc.

Los *dictámenes*, en los cuales el funcionario pertinente emite una opinión, juicio, consulta, etc., destinada a orientar el criterio de la autoridad que debe decidir” (Gordillo, 2013, p. 4).

De igual manera, especifica que los dictámenes forman parte de la actividad llamada “consultiva” de la administración y se clasifican en dictámenes “facultativos” (que pueden o no solicitarse al órgano consultivo) y “obligatorios” (que es debido requerirlos, como condición de validez del acto) los cuales se dividen en vinculantes cuando es necesario proceder según lo aconsejado por el órgano consultivo, semi-vinculantes cuando no puede adoptarse la decisión recomendada ni tampoco la solución contraria a la misma y no vinculantes cuando puede adoptarse cualquier decisión. Dentro de los dictámenes ocupan un lugar fundamental los *dictámenes jurídicos*, los cuales son obligatorios pero no vinculantes (Gordillo, 2013, p. 5).

Estos actos están dentro del concepto de las llamadas medidas preparatorias ya que no son recurribles o impugnables, no producen un efecto jurídico directo respecto del particular, son el fundamento para la generación del acto administrativo que crea, modifica o extingue un derecho para que pueda ser impugnable.

## Hecho Administrativo

**En el Art. 364 del COOTAD:** los hechos administrativos son aquellas

actividades materiales traducidas en operaciones técnicas o actuaciones físicas ejecutadas en ejercicio de una función administrativa, productora de efectos jurídicos ya sea que medie o no una decisión o un acto administrativo.<sup>4</sup>

**En el Art. 78 del ERJAFE:** el hecho administrativo es toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos, ya sea que medie o no una decisión de acto administrativo previo.<sup>5</sup>

**Roberto Dromi:** los hechos jurídicos administrativos son actuaciones materiales u operaciones técnicas de la administración que producen efectos jurídicos, generando derechos y deberes, por ejemplo, la demolición de un edificio por la autoridad administrativa, por razones de seguridad, sin la decisión previa del órgano competente; el agente de policía se lleva con la grúa el vehículo mal estacionado. Los hechos jurídicos comprenden los sucesos que al realizarse producen una consecuencia de derecho (Dromi, Derecho Administrativo, 2004, p. 262).

**Jorge Moreno:** Hablamos de actividades materiales, que se producen a través de operaciones técnicas o actuaciones físicas, pero ejecutadas en ejercicio de la función administrativa productora de efectos jurídicos directos o indirectos (ejemplo, demolición de una vivienda). El hecho administrativo que se exterioriza puede ser consecuencia de la ejecución de un acto administrativo, o puede ser independiente, es decir, se produce sin la existencia de un acto administrativo (ejemplo, el ingreso de maquinaria pesada de un GAD Municipal –entidad publica- en propiedad privada, ejecutando la apertura de una vía pública, sin haberse iniciado el procedimiento de la expropiación forzosa, y sin que se haya declarado por notificado con el acto administrativo de la declaratoria de utilidad pública (Moreno, 2014, p. 118).

---

<sup>4</sup> Ver Art. 364.- Código Orgánico Organización Territorial, Autonomía Descentralización, COOTAD

<sup>5</sup> Ver Art. 78.- Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva

Por lo expuesto anteriormente, podemos observar que tanto la Ley Ecuatoriana como los autores citados, coinciden, que el Hecho Administrativo, constituye una actividad material, es decir una actividad física o técnica, la misma que se exterioriza por medio de algún miembro de la administración pública y que producen una consecuencia, ya sea de hecho o de derecho.

En la materia que nos ocupa, los hechos administrativos se ven manifestados en el control exhaustivo que existe a las compañías de transporte para verificar la existencia del título habilitante respectivo para el servicio prestado; en caso de no contar con dicho título, mediante un hecho administrativo los Agentes Civiles de tránsito luego de proceder con la citación procederán a retirar el vehículo y llevarlo al Patio de Retención Vehicular.

### **Contratos Administrativos**

**Art. 364 del COOTAD:** establece que los Contratos Administrativos son aquellas declaraciones bilaterales de voluntad alcanzadas entre un ente estatal o no estatal en ejercicio de una función administrativa y un particular u otro ente público.<sup>6</sup>

**Art. 75 del ERJAFE** señala que el Contrato Administrativo es todo acto o declaración multilateral o de voluntad común; productor de efectos jurídicos, entre dos o más personas, de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa. Su regulación se regirá por las normas jurídicas aplicables.<sup>7</sup>

**Héctor Jorge Escola:** Un contrato es administrativo por el hecho de que es celebrado con la administración pública, obrando como tal y relacionándose por este medio con los particulares (Escola, 1977, p. 100).

**Alejandro Oliven Borruel:** sostiene el criterio de la jurisdicción, estableciendo que un contrato es administrativo cuando la competencia relativa al contrato administrativo corresponde a los tribunales de lo contencioso administrativo (Borruel, 1843).

---

<sup>6</sup> Ver Art. 364.- Código Orgánico Organización Territorial, Autonomía Descentralización, COOTAD

<sup>7</sup> Ver Art. 75.- Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva

**Jorge Moreno Yanes:** Son declaraciones bilaterales de voluntad alcanzadas entre un ente estatal o no estatal, en ejercicio de una función administrativa y un particular u otro ente público (Moreno, 2014, p. 119).

Para explicar lo que es el contrato administrativo, tal como explican los diferentes autores, se puede concluir que es aquel contrato en el cual por lo menos una de las partes contratantes es la administración pública, así también es importante afirmar que en el caso de existir algún tipo de controversia derivada de un contrato administrativo, la misma será resuelta en los tribunales de lo contencioso administrativo, es decir que, a diferencia de los contratos civiles el contrato administrativo cuenta con una jurisdicción diferente.

En el presente estudio como ejemplo podremos observar que las operadoras de transporte, una vez que han cumplido con todos los requisitos que establece la ley y hayan obtenido el respectivo título habilitante que les permite prestar el servicio, finalmente para poder prestar el mismo, se tiene que firmar un contrato de operación con la administración, en el cual se establecen todas las cláusulas con las cuales deben cumplir para poder seguir prestando el servicio como operadora de transporte, pues en el caso de no hacerlo, la administración tendrá la facultad para retirarles el título habilitante y dar por terminado el contrato.

### **SECCIÓN III.- EL SERVICIO PÚBLICO: DIFERENCIAS ENTRE LICENCIA, PERMISO Y AUTORIZACIÓN**

Antes de señalar las diferencias entre licencia, permiso y autorización cabe señalar que estos tres son actos administrativos por los cuales se puede resolver un impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho en particular siempre y cuando no afecte a intereses como la tranquilidad, seguridad o salubridad pública o la economía de un país entre otros. (Fraga, 2000)

Según Roberto Dromi, el acto de autorización tiene un doble alcance jurídico: como acto de habilitación o permisión stricto sensu y como acto de fiscalización o control.

“Como acto de habilitación o permisión, la autorización traduce aquellas licencias que la autoridad administrativa confiere a los administrados en el ejercicio de la policía administrativa. Son los casos de la autorización para construir o edificar como materia de la policía urbanística; la autorización para habilitar un comercio en el ejercicio de la policía económica; la autorización para la existencia de personas jurídicas.

Como acto de fiscalización o control, la autorización es una declaración de voluntad administrativa constitutiva o remoción de obstáculos para superar los límites que el orden jurídico pone al libre desenvolvimiento de la actividad pública.

Esencialmente, desde el punto de vista jurídico, consiste en un acto administrativo de control, por el cual un órgano faculta a otro a emitir determinado acto. En virtud de la autorización un órgano administrativo inferior queda facultado para desplegar cierta actividad o comportamiento.

Antes de la emisión (previo al acto que se va a dictar), se dicta otro acto autorizando el segundo pues aquel sin este es nulo. La autorización integra la voluntad administrativa y su emisión solo puede ser subsanada por una confirmación expresa a posteriori” (Dromi, Acto Administrativo, 2008, pp. 225-226).

“El permiso es el acto por el cual se permite a una persona el ejercicio de un derecho, en principio prohibido por el ordenamiento jurídico. Es una exención especial respecto de una prohibición general, en beneficio exclusivo de quien lo pide. Con el permiso no se autoriza ni delega nada, sino que se tolera, se permite realizar algo determinado o circunscripto. Son ejemplos: los permisos de estacionamiento, de portación de armas, de ventas de bebidas alcohólicas, de venta ambulante, de instalación de quioscos. La naturaleza del permiso en todos los casos es la misma: implica la simple remoción de un obstáculo legal” (Dromi, Acto Administrativo, 2008, p. 232).

Además el autor (Dromi, Acto Administrativo, 2008, p. 235) expresa que el permiso otorga derechos de menor intensidad y mayor precariedad; mas que



otorgar un derecho, tolera un uso y señala que el mismo crea una situación jurídica individual condicionada al cumplimiento de la ley, es personal y está prohibida su cesión y transferencia, es precario pues la administración puede revocar sin derecho a resarcimiento, y su otorgamiento depende de la administración pública.

Gabino Fraga en su libro Derecho Administrativo define a las licencias como medios de control sobre el ejercicio de determinadas actividades desempeñadas por los gobernados, quienes al cumplir con los requisitos exigidos pueden desarrollar dichas actividades, ya que la propia administración les reconoce el derecho de ejercicio. Un ejemplo son las licencias de manejo.

Es necesario destacar que estos conceptos se refieren al aumento o acrecentamiento de la esfera jurídica de los gobernados; así mismo, es importante aclarar que la doctrina sostiene que autorización es la categoría o género y los demás conceptos son formas de la misma, las cuales comparten principios y régimen jurídico (Fraga, 2000, pp. 236 -239).

A partir de los conceptos mencionados anteriormente, se puede establecer que la autorización es un acto de la administración que otorga a un individuo el consentimiento para realizar determinada actividad, por otro lado el permiso es un acto administrativo que otorga a una persona el derecho a realizar una actividad que en principio se encuentra prohibida y finalmente la licencia es aquel acto administrativo por el cual un individuo que cumple con los requisitos exigidos por la administración pueden ejecutar una actividad determinada. Comúnmente se considera que la licencia es el documento habilitante otorgado por la administración que prueba que una persona está facultada para desempeñar esa actividad.



## CAPÍTULO II

### TRANSPORTE COMO UN SERVICIO PÚBLICO

Previo a abordar el tema del transporte como un servicio público, es importante señalar el concepto de “servicio público”, el cual se puede apreciar desde varios puntos de vista, definiendo además su clasificación y razonamientos por los cuales es necesario una sociedad indispensablemente debe contar con la prestación de los mismos.

Efraín Pérez en su libro titulado Derecho Administrativo acorde con la nueva Constitución Ecuatoriana Normativa Jurídica y Doctrina Comparada, menciona a Miguel Santiago Marienhoff, reconocido jurista, profesor y académico, considerado uno de los padres del derecho administrativo argentino quien define el servicio público como: “Toda actividad de la Administración Pública o de los particulares o administrados, que tienda a satisfacer necesidades o intereses de carácter general cuya índole o gravitación, en el supuesto de actividades de los particulares o administrados, requiera el control de la autoridad estatal” (Perez, 2009, p. 658).

La definición que expresa el tratadista en primera instancia resulta ser muy amplia si se concibe al servicio público según quien proporciona el mismo, que en este caso pueden ser propios, que son aquellos prestados por el Estado directamente e impropios lo cuales son proporcionados por particulares siempre que tenga un interés general; sin embargo en ambos casos, el autor según su ideología encuadra este concepto no precisamente de quien lo preste o realice, sino hace énfasis especial a la “necesidad” que por ese servicio o con esa actividad se puede satisfacer.



Según Gonzalo Armienta Hernández en su artículo titulado La Privatización de los Servicios Públicos Municipales, una Necesidad para la Democracia y una Realidad, con el desarrollo y progreso de una sociedad, el individuo requiere de bienes y servicios indispensables para cubrir sus necesidades y exigencias, por este motivo la prestación de los servicios públicos resulta ser necesario para la supervivencia de una colectividad (Hernández, 2013).

Señala, que tradicionalmente, los servicios públicos han sido prestados por el Estado, sin embargo por las necesidades de la sociedad actual, se ha requerido que el particular participe en la prestación de estos servicios, para lo cual el Estado ha optado una posición abierta para que los particulares coadyuven o se hagan cargo de éstos.

Con estos antecedentes, el autor cita a Marienhoff quien afirma que los particulares pueden prestar los servicios públicos de acuerdo con el razonamiento de que debido a la “creciente complejidad de los servicios públicos y múltiples necesidades que la sociedad moderna está requiriendo, los particulares cada vez van teniendo mayor participación en la prestación de los servicios públicos, pues el Estado no tiene la capacidad suficiente para ofrecerlos” (Hernández, 2013, p. 92).

Gutierrez y Gonzales, en su libro denominado Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano menciona Bielsa Rafael quien señala la diferencia entre servicio público propio e impropio aclarando que la relación o influencia del Estado con respecto al servicio impropio solamente es de reglamentación.

Servicios públicos propios son lo que presta o debe prestar el Estado directamente o por concesionario. Servicios públicos impropios son aquellos que tienen de común con los propios el satisfacer en forma más o menos continúa necesidades colectivas, pero no es el Estado quien los presta ni los concede, sino que tan solo los reglamenta. Entre estos servicios están no pocos de los llamados de interés público o de necesidad pública. (Gonzales, 1993, p. 735).





De lo antes anotado se puede concluir que los servicios públicos, son actividades prestadas por entidades públicas o privadas, siendo así en el Ecuador estos servicios pueden ser prestados por la Administración Central a través de entes descentralizados como GAD'S regionales, municipales, o parroquiales etc., o por instituciones de derecho privado, es decir particulares como Interagua de la ciudad de Guayaquil por medio de delegación o concesión.

De igual manera en el caso del Ecuador, es importante señalar que en su Constitución establece en el Art. 314 que el Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

“El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación”.<sup>8</sup>

En la legislación Ecuatoriana en el Art. 3 de la LOTTTSV establece que el Estado garantizará que la prestación del servicio de transporte público se ajuste a los principios de seguridad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad, con tarifas socialmente justas<sup>9</sup>.

Se establece de manera explícita que el transporte es considerado como un servicio público, ya que encierra tanto derecho como obligaciones en beneficio de una colectividad, pues al amparo de lo que reza la LOTTTSV en todo su cuerpo normativo encontramos un sin número de principios que regulan la actividad del transporte garantizando así el derecho a la movilidad de las

---

<sup>8</sup> Ver Art. 314.- Constitución de la República del Ecuador

<sup>9</sup> Revisar Art. 3.- Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

personas de una forma equitativa y con niveles de seguridad que puedan hacer de este un servicio social, y responsable.

La Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial, en su Art. 12 enuncia que la ley establece los lineamientos generales, económicos y organizacionales de la movilidad terrestre, tránsito y seguridad vial y sus disposiciones son aplicables en todo el territorio nacional para: el transporte terrestre, acoplados, teleféricos, funiculares, vehículos de actividades recreativas o turísticas, tranvías, metros y otros similares; la conducción y desplazamiento de vehículos a motor, de tracción humana, mecánica o animal; la movilidad peatonal; la conducción o traslado de semovientes y la seguridad vial.<sup>10</sup>

Es importante señalar que el servicio público para que sea considerado como tal debe presentar ciertas características que según Gutiérrez y Gonzales son las siguientes:

“CONTINUIDAD.-Quiere decir que la necesidad pública debe ser satisfecha por todo el tiempo que exista, y siempre que se necesite.

ADAPTACIÓN.-Que es la posibilidad de que la prestación se suministre con los elementos técnicos más actuales, y que en ese sentido se vaya modificando su prestación, para hacerla mejor y más satisfactoria.

IGUALDAD.-Que no se estima por todos los estados como una característica, ya que quiere decir que se proporcione a todos los habitantes del país, sin discriminación alguna de raza, sexo, o religión. Se debe prestar a todos y cobrarles igualmente las mismas tarifas. Hay estados que prestan ciertos servicios sólo a los nacionales, o a los de cierto color o raza “ (Gonzales, 1993, pp. 743 - 744).

En el caso del transporte, se puede apreciar que cumple con estas características porque el individuo por naturaleza, funcionalidad tendrá la necesidad de trasladarse de un lugar a otro, requerimiento que puede ser

---

<sup>10</sup> Ver Art. 12.- Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

solventado a través del servicio de transporte público. De igual manera a medida que la sociedad se desarrolla y evoluciona, los prestadores de este servicio deberán encontrar mecanismos para adaptar el mismo a los cambios generados; y finalmente el servicio de transporte público es accesible a toda la ciudadanía, incluso cabe señalar que socialmente se han implantado mecanismos para facilitar su uso a personas con discapacidad, adultos mayores, etc.

## SECCIÓN I.- COMPETENCIAS QUE REGULAN EL TRANSPORTE EN EL ECUADOR

### Competencia Concepto:

De acuerdo a lo que establece el Doctor Jorge Moreno Yanes, en su obra Módulo de Derecho Administrativo I, define a la *competencia* como “El conjunto de atribuciones que corresponden a los órganos y sujetos públicos estatales. Se puede decir también que constituye la aptitud de obrar o decidir de un órgano o ente del Estado. La competencia es un deber.” (Moreno, 2014, p. 89).

De igual manera el tratadista establece que la *competencia* cuenta con ciertas características, así en cuanto a su fuente; la *competencia* nace de la Constitución o la Ley (formal y material) la misma que determina la facultad de actuación, es obligatoria, y afirma que no se puede dejar de ejercer, salvo que la misma ley lo permita o lo faculte a través de las técnicas conocidas como Avocación, Delegación, Sustitución o Subrogación.

El tratadista resulta muy claro al establecer el concepto de *competencia*, en el cual afirma que la *competencia* no es sino la aptitud que tiene un órgano o ente del Estado para poder tomar decisiones, dentro de un ámbito territorial determinado o una materia determinada; una vez adquirida esta *competencia* que puede provenir de la Constitución o la Ley, esta se vuelve obligatoria y no se la puede dejar de ejercer salvo por algunas excepciones.

De la misma manera, el Lcdo. Cesar Augusto Galicia Prera (Prera, 2012,

p. 4) en su artículo Derecho Administrativo cita a Hugo Haroldo Calderón Morales catedrático de la ciudad de Guatemala y autor del libro Derecho Procesal Administrativo quien define la competencia administrativa como: “La cantidad de poderes, facultades y funciones que la ley otorga a los órganos administrativos para que puedan actuar”.

Además menciona a Manuel María Díez autor de la obra Derecho Administrativo quien afirma que la competencia administrativa es otorgada por la ley, es irrenunciable, es decir obligatoria y debe ser ejercida independientemente de la voluntad del funcionario público, pues es una obligación estatal; es inderogable que significa que ésta no puede derogarse o dejar sin efecto o validez por cualquier otro medio que no sea la ley que lo crea, no puede ser cedida por mandato legal a otro órgano puesto que pertenece al Órgano Administrativo, no puede ser ampliada y es improrrogable es decir que la competencia no puede ser trasladada de un órgano a otro a excepción de: Avocación y Delegación de órganos que pertenecen a una misma jerarquía (Prera, 2012, p. 4).

## **SECCIÓN II.- COMPETENCIA DE LA AGENCIA NACIONAL DE TRÁNSITO COMO UN ENTE REGULADOR Y DE CONTROL DE TRANSPORTE EN EL ECUADOR.**

Enmarcándonos en el tema que nos compete podemos decir que la regulación del transporte en el Ecuador es competencia de la Agencia Nacional de regulación y Control de Transporte, así se ratifica con la resolución **No. 001-DIR-2015-ANT** que establece “La Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, expedida por la Asamblea Nacional Constituyente y publicada en el Registro Oficial No. 415 de 29 de Marzo de 2011, da lugar a los Organismos de Transporte Terrestre, entre los que se encuentra la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial”, así el Art. 16 de la norma jurídica antes referida, a su vez señala “la Agencia Nacional de Tránsito, es el ente encargado de la regulación, planificación y control de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en el territorio nacional, en el ámbito de sus

competencias, con sujeción a las políticas emanadas por el Ministerio del Sector<sup>11</sup>

**El Art. 73 LOTTTSV** por su parte establece que los títulos habilitantes serán conferidos por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Municipales o Metropolitanos, dentro de los ámbitos de sus competencias.<sup>12</sup>

Según este artículo, en lo que a títulos habilitantes se refiere, se observa que tanto la Agencia Nacional de Tránsito y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ya sea regionales, municipales o metropolitanos pueden otorgar dichos títulos dentro de su ámbito de competencia, la misma que se encuentra establecida en la ley y en su reglamento como se explicará más adelante.

Es así que la competencia de la Agencia Nacional de Tránsito en cuanto al otorgamiento de los títulos habilitantes, se puede identificar según el **Art. 74 de la LOTTTSV** cuales son los títulos habilitantes a cargo de la ANT, los mismos que son:

a) Contratos de Operación para la prestación del servicio de transporte público de personas o bienes, para los ámbitos intraregional, interprovincial, intraprovincial e internacional;

b) Permisos de operación de servicios de transporte comercial bajo la modalidad de carga pesada y turismo, en todos los ámbitos;

c) Permisos de operación de servicios de transporte comercial, para todos los ámbitos, a excepción del intracantonal; y,

d) Autorizaciones de operación para el servicio de transporte por cuenta

---

<sup>11</sup> Ver, Resolución No. 001- DIR-2015-ANT.

<sup>12</sup> Revisar, Art. 73.- Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

propia para todos los ámbitos.

En el ámbito internacional, los títulos habilitantes serán otorgados de conformidad a los convenios y normas internacionales vigentes.<sup>13</sup>

**REGLAMENTO A LA LEY Art. 83.-** La Agencia Nacional de Tránsito tendrá competencia exclusiva para otorgar títulos habilitantes en los siguientes ámbitos:

1. Público internacional y transfronterizo,
2. Público interprovincial,
3. Comercial interprovincial, y
4. Por cuenta propia interprovincial.

Es así que podemos observar que la Agencia Nacional de Tránsito, tiene la competencia de regulación y transporte terrestre, siempre y cuando esto haga referencia a control y permisos fuera del ámbito intracantonal pues como ya veremos a continuación la competencia dentro de los cantones esta otorgada a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, competencia otorgada por la misma Constitución.<sup>14</sup>

### **SECCIÓN III.- COMPETENCIA DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS QUE CONTROLAN EL TRÁNSITO Y TRANSPORTE EN EL CANTÓN**

El Art. 264 numeral 6), de la Constitución de la República del Ecuador establece que es competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales: “Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio cantonal”,<sup>15</sup> sin perjuicio del principio de ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos

---

<sup>13</sup> Ver, Art. 74.- Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

<sup>14</sup> Ver, Art. 83.- Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

previsto en el Art. 260 ibídem en concordancia con el Art. 126 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización;

**Art. 75 LOTTTSV.-** Corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos y Municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias, en el ámbito de su jurisdicción, otorgar los siguientes títulos habilitantes según corresponda:

a) Contratos de Operación para la prestación de servicio de transporte público de personas o bienes, para el ámbito intracantonal; y

b) Permisos de Operación para la prestación de los servicios de transporte comercial en todas sus modalidades, a excepción de carga pesada y turismo, para el ámbito intracantonal.

En las jurisdicciones donde los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos y Municipales no ejerzan la competencia de tránsito será la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, quien otorgue los respectivos títulos habilitantes.<sup>16</sup>

La LOTTTSV así como su reglamento establecen de manera específica la competencia que corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados regionales, provinciales y cantonales y es así que se puede identificar los tipos de transporte a los cuales los Gobiernos Autónomos Descentralizados en mención pueden otorgar títulos habilitantes.

**REGLAMENTO A LA LEY Art. 83:** A los GADs que hayan asumido las competencias les corresponde, otorgar los títulos habilitantes en los siguientes ámbitos:

1. Público intrarregional, (GAD Regional)
2. Público intraprovincial, (GAD Provincial)
3. Público intracantonal, (GAD Cantonal)

---

<sup>15</sup> Art. 264.- Constitución de la Republica del Ecuador 2008.

<sup>16</sup> Artículo 75.- Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

4. Comercial intrarregional, (GAD Regional)
5. Comercial intraprovincial, (GAD Provincial)
6. Comercial intracantonal, (GAD Cantonal)
7. Por cuenta propia intrarregional, (GAD Regional)
8. Por cuenta propia intraprovincial, (GAD Provincial)
9. Por cuenta propia intracantonal (GAD Cantonal)

En tanto los GADs no hayan asumido las competencias, le corresponde a la Agencia Nacional de Tránsito emitir los títulos habilitantes en los ámbitos anteriormente señalados.<sup>17</sup>

Según el Art. 30.4.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos y Municipales, en el ámbito de sus competencias en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, en sus respectivas circunscripciones territoriales tendrán las atribuciones de conformidad a la Ley y a las ordenanzas que expidan para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte, dentro de su jurisdicción, observando las disposiciones de carácter nacional emanadas desde la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; y, deberán informar sobre las regulaciones locales que en materia de control del tránsito y la seguridad vial se vayan a aplicar.<sup>18</sup>

#### **SECCIÓN IV.- COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO REGIONAL**

Según el Art. 32 del COOTAD los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales tendrán las siguientes competencias exclusivas,

---

<sup>17</sup> Artículo 83.- Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

<sup>18</sup> Ver, Art. 30.4.- Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial



sin perjuicio de otras que se determinen: "Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre regional y cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades"<sup>19</sup>

El Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización (COOTAD), creado por la actual Administración del Ecuador, tiene la finalidad de organizar el territorio Ecuatoriano, en aras de buscar una mejor forma de organización territorial, así como de distribuir las competencias que se encontraban en su mayoría centralizadas en las ciudades y provincias más grandes del país; se crea con un objetivo de dividir al país en diferentes regiones, sin embargo esto por mas intento que ha existido por parte del Gobierno Ecuatoriano, no se llegó a dar de una manera completa, razón por la cual, nunca se llegaron a crear los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, los mismos que debían estar a cargo de una región del país. De tal manera el artículo que antecede, no es sino una mera pronunciación a la legislación, ya que nunca se pudo poner en práctica, en cuanto ha tránsito se refiere.

## **SECCIÓN V.- COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL**

Según el Art. 55 del COOTAD los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: "Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal"<sup>20</sup>

Para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales es más sencillo ejercer su competencia otorgada por la LOTTTSV, como por el COOTAD, ya que los mismos se encuentran creados con una administración estable que funciona con la facultad de crear una institución, dependencia o empresa municipal que ejerza estas competencia siendo así en el caso del

---

<sup>19</sup> Revisar, Art. 32.- Código Orgánico Organización Territorial, Autonomía Descentralización, COOTAD

<sup>20</sup> Revisar Art. 55.- Código Orgánico Organización Territorial, Autonomía Descentralización, COOTAD

cantón Cuenca, el Gobierno Autónomo Descentralizado contó con los medios tanto económicos, legales, institucionales para crear mediante ordenanza la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca EMOV EP encargada de regular el tema del transporte, pues sus atribuciones constan en el Art. 2 de la Ordenanza de constitución, organización y funcionamiento de la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de CUENCA EMOV EP<sup>21</sup>.

## **SECCIÓN VI.- COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS METROPOLITANOS Y MUNICIPALES**

Según el Art. 30.5 de la LOTTTSV tendrán las siguientes competencias:

a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución, los convenios internacionales de la materia, esta Ley, las ordenanzas y reglamentos, la normativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados regionales, metropolitanos y municipales, las resoluciones de su Concejo Metropolitano o Municipal;

b) Hacer cumplir el plan o planes de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial elaborados y autorizados por el organismo rector y supervisar su cumplimiento, en coordinación con la Agencia Nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados regionales;

c) Planificar, regular y controlar las actividades y operaciones de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, los servicios de transporte público de pasajeros y bienes, transporte comercial y toda forma de transporte colectivo y/o masivo, en el ámbito intracantonal, conforme la clasificación de las vías definidas por el Ministerio del Sector;

d) Planificar, regular y controlar el uso de la vía pública y de los corredores viales en áreas urbanas del cantón, y en las parroquias rurales del cantón;

e) Decidir sobre las vías internas de su ciudad y sus accesos, de

---

<sup>21</sup> Ver Art. 2.- Ordenanza de Constitución, Organización y Funcionamiento de la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de CUENCA EMOV EP.



conformidad con las políticas del ministerio sectorial;

f) Construir terminales terrestres, centros de transferencia de mercadería, alimentos y trazado de vías rápidas, de transporte masivo o colectivo;

g) Declarar de utilidad pública, con fines de expropiación, los bienes indispensables destinados a la construcción de la infraestructura del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, en el ámbito cantonal;

h) Regular la fijación de tarifas de los servicios de transporte terrestre, en sus diferentes modalidades de servicio en su jurisdicción, según los análisis técnicos de los costos reales de operación, de conformidad con las políticas establecidas por el Ministerio del Sector;

i) Autorizar, concesionar o implementar los centros de revisión y control técnico vehicular, a fin de controlar el estado mecánico, los elementos de seguridad, la emisión de gases y el ruido con origen en medios de transporte terrestre;

k) Supervisar la gestión operativa y técnica y sancionar a las operadoras de transporte terrestre y las entidades prestadoras de servicios de transporte que tengan el permiso de operación dentro de sus circunscripciones territoriales;

j) Promover, ejecutar y mantener campañas masivas, programas y proyectos de educación en temas relacionados con el tránsito y seguridad vial dentro del cantón;

k) Regular y suscribir los contratos de operación de servicios de transporte terrestre, que operen dentro de sus circunscripciones territoriales;

m) Suscribir acuerdos y convenios de cooperación técnica y ayuda económica con organismos nacionales o internacionales, que no supongan erogación no contemplada en la pro forma presupuestaria aprobada;

n) Regular los títulos habilitantes a regir luego de una fusión y/o escisión, según el caso, de las empresas operadoras de transporte terrestre y prestador de servicios de transporte en el ámbito intracantonal;

o) Emitir títulos habilitantes para la operación de servicios de transporte terrestre a las operadoras de transporte debidamente constituidas a nivel intracantonal;

p) Implementar auditorías de seguridad vial sobre obras y actuaciones viales fiscalizando el cumplimiento de los estudios, en el momento que considere oportuno dentro de su jurisdicción, de acuerdo a la normativa dictada por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial;

q) Autorizar, en el ámbito de sus atribuciones, pruebas y competencias deportivas que se realicen utilizando, en todo el recorrido o parte del mismo, las vías públicas de su jurisdicción en coordinación con el organismo deportivo correspondiente y la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; y,

r) Las demás que determine las leyes, ordenanzas y sus reglamentos.<sup>22</sup>

Partiendo de que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos son aquellos en los cuales existen mayor concentración demográfica se puede analizar que sus competencias son atribuidas en función de las necesidades territoriales cantonales en tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, experiencia y requisitos mínimos (vialidad, personal, recursos, capacidad, control, etc) de sostenibilidad del servicio.

Además según el Art. 30. 5 de la LOTTTSV se puede deducir que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales en el ámbito de sus competencias, tienen la responsabilidad de planificar, regular y controlar las redes urbanas y rurales de tránsito y transporte dentro de su jurisdicción.

---

<sup>22</sup> Ver, Art. 30.5.- Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados tanto Regionales, Provinciales, Municipales y Metropolitanos, en el ejercicio de sus competencias deberán respetar todos los actos o resoluciones administrativas emitidos por la Agencia Nacional de Tránsito respetándose los principios y garantías establecidas en la Constitución de la República del Ecuador.

Es importante señalar que una vez que las competencias han sido transferidas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Provinciales, Municipales y Metropolitanos, en el caso de que existan dos o más ámbitos de operación del transporte terrestre y tránsito establecidos jerárquicamente por la LOTTTSV: Internacional, Intraregional, Interprovincial, Intraprovincial e Intracantonal utilicen simultáneamente redes viales emplazadas fuera de las áreas definidas como urbanas por los Gobiernos Autónomos Municipales, la regulación y control del transporte terrestre y tránsito serán ejercidas por la entidad pública con la competencia en el transporte terrestre y tránsito de mayor jerarquía.

La regulación y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en el sistema de red estatal-troncales nacionales, definidas por el Ministerio del ramo, será competencia exclusiva de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. (Agencia Nacional de Tránsito, 2014)

## **SECCIÓN VII.- DE LAS OPERADORAS DE TRANSPORTE EN EL ECUADOR.**

**Operadora:** Según el Art. 77 de la LOTTTSV, constituye Operadora de transporte terrestre toda empresa, ya sea compañía o cooperativa que habiendo cumplido con todos los requisitos exigidos por la LOTTTSV, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, haya obtenido legalmente el título habilitante, para prestar el servicio de transporte terrestre en cualquiera de sus clases y tipos.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Revisar, Art. 77.- Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

Para operar un servicio público de transporte deberá cumplir con los términos establecidos en la presente Ley y su Reglamento.

La empresa interesada en constituirse una operadora de transporte terrestre en primera instancia deberá constituirse como cooperativa o compañía cumpliendo con lo establecido con los Art. 136 y 137 de la Ley de Compañías del Ecuador; una vez adquirida la calidad de compañía o empresa, el siguiente paso será cumplir con los requisitos establecidos por la LOTTTSV y las ordenanzas de cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados tanto Regionales, Provinciales, Municipales, dependiendo el caso<sup>24</sup>.

Una vez cumpliendo con estos requisitos la empresa interesada podrá adquirir el título habilitante para funcionar como operadora de transporte terrestre.

**Art. 56 LOTTTSV.-** El servicio de transporte público podrá ser prestado por el Estado u otorgado mediante contrato de operación a operadoras legalmente constituidas.<sup>25</sup>

Comprende también al que se presta mediante tranvías, metros, teleféricos, funiculares y otros similares y será servido a través de rutas, cables o fajas transportadoras preestablecidas.

En base a lo explicado al inicio de este capítulo se puede concluir que el servicio público de transporte puede ser de igual manera propio que son aquellos prestados por el Estado directamente e indirectos lo cuales son proporcionados por particulares siempre que tenga un interés general y por concesión o delegación.

Se debe tomar en cuenta que dentro del territorio nacional del Ecuador, en su mayoría el servicio de transporte es prestado por operadoras de transporte terrestre privado, sin embargo se sujetan a las normas, reglas y principios de la LOTTTSV y de las ordenanzas de cada uno de los Gobiernos

---

<sup>24</sup> Ver, Art. 136 y Art. 137.- Ley de Compañías del Ecuador

<sup>25</sup> Ver, Art. 56.- Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

Autónomos Descentralizados tanto Regionales, Provinciales, Municipales, dependiendo el caso como se explicó anteriormente.

**Art. 53 Reglamento.- Constitución de Compañías y Cooperativas de Transporte Terrestre.** Las compañías y cooperativas que vayan a prestar servicios de transporte terrestre público o comercial, antes de constituirse, deberán obtener un informe previo favorable emitido por la ANT. El departamento técnico correspondiente realizará los estudios de factibilidad, que serán puestos a consideración del Director Ejecutivo de la Agencia para la emisión del informe previo, el mismo que será remitido al Directorio de la Agencia para su aprobación final, en caso de ser procedente.<sup>26</sup>

El procedimiento y los requisitos para la obtención de estos informes serán regulados por la ANT. Los informes previos tendrán una vigencia de 90 días.

Las operadoras podrán constituirse, en el caso de compañías, exclusivamente como sociedades de responsabilidad limitada, anónimas o de economía mixta.

Como expresa el Art. 53 de la LOTTTSV una empresa para constituirse como operadora de transporte terrestre deberá obtener un informe previo favorable emitido por la ANT que es el estudio de factibilidad tanto económica como jurídico; una vez adquiridos los informes previos la empresa interesada podrá constituirse como compañía para adquirir los títulos habilitantes o permiso de operación por parte de la ANT o de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para prestar el servicio de transporte terrestre.<sup>27</sup>

Una compañía de transporte terrestre sin el informe previo no podrá constituirse como tal, como se explicará posteriormente.

---

<sup>26</sup> Ver, Art. 53 Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

<sup>27</sup> Ver, Art. 53.- Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

## SECCIÓN VIII. CLASIFICACIÓN DEL TRANSPORTE EN EL ECUADOR

Al ser el transporte un servicio público, la finalidad del mismo es la de permitir la movilidad o tránsito libre de las personas facilitándoles a ellos trasladarse de un lugar a otro; para esto, el Reglamento de Aplicación a la LOTTTSV establece que el Estado será el encargado de brindar este servicio, sin embargo como se ha mencionado anteriormente, en caso de ser necesario el Estado puede delegar esta prestación de servicio a empresas que se encuentren legalmente constituidas para el efecto.

Esto con el objetivo de brindar un servicio óptimo, precautelando los derechos de los ciudadanos.

El Art. 54 del Reglamento de Aplicación a LOTTTSV establece que el servicio de transporte terrestre público consiste en el traslado de personas, con o sin sus efectos personales, de un lugar a otro dentro de los ámbitos definidos en este reglamento, cuya prestación estará a cargo del Estado. En el ejercicio de esta facultad, el Estado decidirá si en vista de las necesidades del usuario, la prestación de dichos servicios podrá delegarse, mediante contrato de operación, a las compañías o cooperativas legalmente constituidas para este fin<sup>28</sup>.

El transporte terrestre público de pasajeros según el Art. 61 del Reglamento de Aplicación a LOTTTSV pueden ser de los siguientes tipos:

1. Transporte colectivo.- Destinado al traslado colectivo de personas, que pueden tener estructura exclusiva ó no y puedan operar sujetos a itinerario, horario, niveles de servicio y política tarifaria.
2. Transporte masivo.- Destinado al traslado masivo de personas sobre infraestructuras exclusivas a nivel, elevada o subterránea, creada específica y únicamente para el servicio; que operen sujetos a itinerario, horario, niveles de servicio y política tarifaria.

---

<sup>28</sup> Ver, Art 54.- Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial



3. El transporte público de pasajeros, en todos sus ámbitos, se hará en rutas definidas por un origen, un destino y puntos intermedios, resultantes de un análisis técnico y un proyecto sustentado, sujetos a una tarifa fijada.<sup>29</sup>

Por otro lado existe el transporte terrestre comercial cuyo objetivo es trasladar personas o bienes por cooperativas o compañías legalmente constituidas para este fin, tal como lo expresa el Art. 55 del Reglamento de Aplicación a LOTTTSV.

El Art. 55. Establece que el servicio de transporte terrestre comercial consiste en trasladar a terceras personas y/o bienes, de un lugar a otro, dentro del ámbito señalado en este Reglamento. La prestación de este servicio estará a cargo de las compañías o cooperativas legalmente constituidas y habilitadas para este fin. Esta clase de servicio será autorizado a través de permisos de operación.<sup>30</sup>

En el Art. 62 se establecen los tipos de transporte comercial de pasajeros y/o bienes (mercancías), que puede ser de los siguiente tipos:

1. Transporte Escolar e Institucional, que consiste en el traslado de estudiantes desde sus domicilios hasta la institución educativa y viceversa; y en las mismas condiciones al personal de una institución o empresa pública o privada. Cumplirán con las disposiciones de la ANT y de las ordenanzas de los GADS. Estos vehículos estarán sujetos a límites de velocidad y condiciones de manejo, el uso de señales y distintivos que permitan su debida identificación y permitan evitar riesgos durante su operación y accidentes de tránsito, así como contar con espacios adecuados, dispositivos homologados de seguridad infantil y cinturones de seguridad según el tipo de pasajeros.

2. Taxi: Consiste en el traslado de terceras personas a cambio de una

---

<sup>29</sup> Ver, Art. 61.- Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

<sup>30</sup> Ver, Art. 55.- Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

contraprestación económica desde un lugar a otro dentro del ámbito intracantonal autorizado para su operación, y excepcionalmente fuera de ese ámbito cuando sea requerido por el pasajero. Los vehículos deberán contar con los permisos necesarios para el efecto, con capacidad de hasta cinco pasajeros incluido el conductor. Cumplirán con las disposiciones de la ANT y de las ordenanzas de los GADS, además del equipamiento respectivo como taxímetros para el cobro de las tarifas.

Estos a su vez pueden ser convencionales para trasladar a terceras personas mediante la petición del servicio de manera directa en las vías urbanas, en puntos específicos definidos dentro del mobiliario urbano mediante la petición a un centro de llamadas y ejecutivos para el traslado de personas mediante la petición del servicio, exclusivamente, a través de un centro de llamadas, siendo el recorrido autorizado el solicitado por el cliente.

3. Servicio alternativo-excepcional: Consiste en el traslado de terceras personas desde un lugar a otro en lugares donde sea segura y posible su prestación, sin afectar el transporte público o comercial. Este tipo de transporte opera en zonas urbano-marginales y rurales y sus títulos habilitantes son otorgados por la ANT o los GADS y regulados de igual manera por la ANT.

4. Carga liviana: Consiste en el traslado de bienes en vehículos de hasta 3.5 toneladas de capacidad de carga, desde un lugar a otro de acuerdo a una contraprestación económica. Deberán estar provistos de una protección adecuada a la carga que transporten.

5. Transporte mixto: Consiste en el transporte de terceras personas y sus bienes en vehículos de hasta 1.2 toneladas de capacidad de carga, desde un lugar a otro, de acuerdo a una contraprestación económica, permitiendo el traslado en el mismo vehículo de hasta 5 personas (sin incluir el conductor) que sean responsables de estos bienes, sin que esto obligue al pago de valores extras por concepto de traslado de esas personas, y sin que se pueda transportar pasajeros en el cajón de la unidad (balde de la camioneta). Deberán estar provistos de una protección adecuada a la carga que transporten.

6. Carga Pesada: Consiste en el transporte de carga de más de 3.5 toneladas, en vehículos certificados para la capacidad de carga que se traslade, y de acuerdo a una contraprestación económica del servicio.

7. Turismo: Consiste en el traslado de personas que se movilizan dentro del territorio ecuatoriano con motivos exclusivamente turísticos y se registrará por su propio Reglamento.

El ámbito de prestación del servicio se sujetará a lo determinado en el Art. 63 de este Reglamento.<sup>31</sup>

Estas distintas clases de transporte terrestre de pasajeros y/o bienes cuentan con ámbitos de operación que según el Art. 60. de conformidad con la Ley pueden ser de los siguientes tipos:

1. Servicio de Transporte Intracantonal: Opera dentro de los límites cantonales, pudiendo ser un servicio urbano, rural, o combinado. El perímetro urbano de un cantón, será determinado por los GADs en coordinación con las Unidades Administrativas Regionales o Provinciales; o directamente por los GADs que hubieren asumido las competencias en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial. Será responsable de este registro la Unidad Administrativa en donde se preste el servicio, o el GAD que haya asumido la competencia en el correspondiente territorio.

2. Servicio de Transporte Intraprovincial (intercantonal): se presta dentro de los límites provinciales entre cantones. Será responsable de este registro la Unidad Administrativa Regional o Provincial, o el GAD Regional que hubiere asumido la competencia en el lugar donde se preste el servicio;

3. Servicio de Transporte Intraregional: Es el transporte que opera entre las provincias que conforman una misma región. Será responsable de este registro el GAD Regional que hubiere asumido las competencias, o la Agencia Nacional de Tránsito.

---

<sup>31</sup> Ver, Art. 62.- Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

4. Servicio de Transporte Interprovincial: se presta dentro de los límites del territorio nacional, entre provincias de diferentes regiones, o entre provincias de una región y las provincias del resto del país o viceversa, o entre provincias que no se encuentren dentro de una región. Será responsable de este registro, únicamente, la ANT.

5. Servicio de Transporte Internacional: se presta fuera de los límites del país, teniendo como origen el territorio nacional y como destino un país extranjero o viceversa; para la prestación de este servicio, se observará lo dispuesto por la ANT y la normativa internacional vigente que la República del Ecuador haya suscrito y ratificado.

6. Servicio de Transporte Transfronterizo: Se presta entre regiones de frontera debidamente establecidas acorde al reglamento específico generado para este efecto y cumpliendo con la normativa internacional vigente.

Los títulos habilitantes que se otorguen en estos ámbitos y en las modalidades respectivas deberán respetar el Plan Nacional de Rutas y Frecuencias.

En el caso de que la Agencia Nacional de Tránsito asigne rutas y frecuencias que atraviesen el perímetro urbano, serán los GADs correspondientes, en ejercicio de su facultad controladora, quienes determinen las vías por donde circularán las unidades que presten el servicio, observando las regulaciones nacionales.

La ANT podrá otorgar el carácter de intracantonal al transporte que se preste en los ámbitos intraprovincial, intraregional e interprovincial, siempre y cuando dicho transporte cumpla con los parámetros de kilometraje, tiempo de recorrido y condiciones del vehículo que la ANT establezca mediante resolución.

## **SECCIÓN IX.- TÍTULOS HABILITANTES. PERMISOS DE OPERACIÓN. CONTRATOS DE OPERACIÓN**

Según el Art. 65 del Reglamento de Aplicación a la LOTTTSV, establece que los Títulos Habilitantes son los instrumentos legales mediante los cuales la Agencia Nacional de Tránsito, las Unidades Administrativas, o los GADs, en el ámbito de sus competencias, autorizan la prestación de los servicios de transporte terrestre público, comercial y por cuenta propia, de personas o bienes, según el ámbito de servicio de transporte que corresponda, en el área asignada.

Los títulos habilitantes previstos en esta sección se otorgarán nominalmente y no son disponibles o negociables por su titular, por encontrarse fuera del comercio, en consecuencia no podrán ser objeto de medidas cautelares o de apremio, arrendamiento, cesión o, bajo cualquier figura, transferencia o traspaso de su explotación o uso.

El Directorio de la ANT regulará los casos el régimen de sustitución de vehículos correspondientes a los títulos habilitantes.<sup>32</sup>

Hay que tener en cuenta el concepto de Título Habilitante define el Reglamento de Aplicación a la Ley de Tránsito Transporte Terrestre y seguridad Vial, pues define de una manera precisa que los títulos habilitantes no son sino los mecanismos o instrumentos legales por los cuales el Organismo Competente otorga la autorización para que se pueda dar la prestación de los servicios de transporte.

Así mismo establece que estos títulos habilitantes no pueden ser negociables de ninguna manera, lo que es necesario pues en aras de proteger el tránsito y transporte de personas no se podría permitir que sean unas personas las que adquieran el título habilitante para prestar el servicio y otros sean los que en verdad hagan uso del mismo, poniendo en riesgo así la seguridad de las personas que ocuparían este.

---

<sup>32</sup> Ver, Art 65.- Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

**Contrato de operación:** Según el Art. 66 del Reglamento de Aplicación a la LOTTTSV establece que un Contrato de Operación es el título habilitante mediante el cual el Estado concede a una persona jurídica, que cumple con los requisitos legales y acorde al proyecto elaborado, la facultad de establecer y prestar los servicios de transporte terrestre público de personas en los ámbitos y vehículos definidos en el artículo 63 de este Reglamento.<sup>33</sup>

**Permiso de operación:** Según el Art. 67 del Reglamento de Aplicación a la LOTTTSV el Permiso de Operación es el título habilitante mediante el cual el Estado concede a una persona jurídica, que cumple con los requisitos legales, la facultad de establecer y prestar los servicios de transporte terrestre comercial de personas y/o bienes en los ámbitos y vehículos definidos en el artículo 63 de este Reglamento.<sup>34</sup>

**Autorización:** Según el Art. 68 del Reglamento de Aplicación a la LOTTTSV la Autorización es la facultad que otorga el Estado a una persona natural o jurídica, que cumpla con los requisitos legales, para satisfacer la necesidad de movilización de personas o bienes dentro del ámbito de actividades comerciales exclusivas, mediante el uso de sus propios vehículos matriculados a nombre de la persona natural o jurídica que preste el servicio. La autoridad competente que deberá entregar este título habilitante es aquella responsable del ámbito en el que se vaya a realizar la operación.<sup>35</sup>

Como se puede observar, existen diferentes clases o tipos de Títulos Habilitantes, esto de acuerdo al servicio que se desee prestar, lo que hay que tener claro es que el Título Habilitante es el género en tanto que los nombrados anteriormente son facultades específicas que otorga el Estado a diferentes operadoras o compañías que van prestar diferentes clases de transporte.

---

<sup>33</sup> Ver, Art 66.- Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

<sup>34</sup> Ver, Art 67.- Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

<sup>35</sup> Ver, Art 68.- Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

En resumen, los contratos de operación son aquellos actos que contienen los títulos habilitantes para que las compañías puedan prestar sus servicios de transporte público;

Los Permisos de Operación son aquellos títulos habilitantes otorgados a compañías que prestan servicios de transporte terrestre comercial de personas y/o bienes;

Finalmente la autorización es la facultad que el Estado otorga a las personas naturales o jurídicas que satisfacen la necesidad de movilización de personas o bienes dentro del ámbito de actividades comerciales exclusivas, a través de sus propios vehículos matriculados a nombre de la persona natural o jurídica que preste el servicio.

## **2.7 Del Procedimiento para la Obtención de nuevos Títulos Habilitantes.**

A continuación es preciso detallar el procedimiento para la obtención de un título habilitante dentro del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Cuenca ya que se constituye como uno de los primeros cantones adquirir las competencias de tránsito en el Ecuador.

La obtención de títulos habilitantes se encuentra regulada por la Ordenanza que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre en el Cantón Cuenca.

Para que la compañía o cooperativa interesada en adquirir el título habilitante, en primera instancia deberá obtener un informe previo favorable cuya solicitud deberá ser presentada por escrito a la EMOV EP adjuntando a esta todos los requisitos establecidos en el Art. 5 de la Ordenanza que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre en el Cantón Cuenca que son los siguientes:

**a)** Minuta o proyecto de estatuto según sea el caso, con su objeto social claramente definido, especificando la actividad exclusiva del servicio de transporte que se pretenda prestar;

**b)** Nómina de los futuros socios cooperativistas, partícipes de compañía limitada o accionistas de compañía anónima considerando los mínimos legales o reglamentarios, respectivamente, con sus copias de cédula de ciudadanía y certificado de votación; los mismos que no deberán constar en otra compañía o cooperativa ya existente.

**c)** Historial laboral de cada uno de los futuros socios o accionistas certificado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y certificados emitidos por la Comandancia General de Policía, Comandancia General de las Fuerzas Armadas y Comisión de Tránsito del Ecuador de no ser miembros de la fuerza pública en servicio activo;

**d)** Certificado de cada uno de los futuros socios o accionistas emitido por el Ministerio de Relaciones Laborales de no ser servidores públicos en concordancia con la Disposición General Decima Octava de la LOTTTSV;

**e)** Reserva de denominación o razón social emitida por la Superintendencia de Compañías o de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, según sea el caso, vigente a la fecha de presentación;

**f)** Para el caso de cooperativas copia certificada de su acta de la asamblea constitutiva con especificación del tipo de cooperativa que se busca constituir;

**g)** Detalle de la propuesta de flota vehicular que vaya a operar en caso de obtener el título habilitante correspondiente, en la cual conste la marca, tipo, año y demás especificaciones técnicas y tecnológicas establecidas para cada modalidad por la EMOV EP;

**h)** Proyecto del plan de negocios que demuestre la sostenibilidad de la compañía o cooperativa a constituirse;

**i)** Propuesta de operación detallando el origen y destino del área de servicio, sitios de operación, cobertura, y turnos;



En todos los casos se presentará las especificaciones de equipos y tecnología a utilizarse.

Para el caso de transporte terrestre público además deberá adjuntar en la propuesta el análisis general de la oferta y la demanda de los servicios objeto de la solicitud, las rutas y frecuencias por periodo del día y días de la semana, nombre y número de la línea y sus variantes, análisis de interferencias, ubicación de los paraderos o terminales que podría usar.

Para el caso de transporte terrestre comercial además deberá adjuntar en la propuesta el análisis general de la demanda de los servicios objeto de la solicitud, análisis de interferencias, instituciones a servirse y las características especiales que identifiquen a las variantes cuando corresponda;

**j)** Indicación del domicilio físico, números de teléfono y dirección de correo electrónico a la que se hará llegar las notificaciones del proceso; y;

**k)** Los demás que establezca el ente rector y la EMOV EP para cada una de las modalidades.

La Dirección Municipal de Tránsito verificará que los futuros socios o accionistas no consten como socios en cooperativas y compañías ya registradas. <sup>36</sup>

Una vez presentada la solicitud, el Art. 6 de la Ordenanza que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre en el Cantón Cuenca establece cual es el procedimiento para la obtención del informe previo favorable en la cual se establece que la Gerencia Encargada es decir la Gerencia de Títulos Habilitantes solicitará tanto a la Dirección Municipal de Tránsito como a la Subgerencia Jurídica de la EMOV EP para que se pronuncien acerca de la factibilidad de que la parte interesada pueda o no constituirse como compañía y así eventualmente adquirir el título habilitante con el cual podrán prestar el servicio de transporte a la ciudadanía.

---

<sup>36</sup> Ver, Art 5.- Ordenanza que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre en el Cantón Cuenca

Este artículo hace referencia a los plazos y términos que la Subgerencia Jurídica y la Dirección de Tránsito tendrán para emitir los informes favorables, además de los plazos y términos que tendrá la parte interesada para entregar la información faltante siendo este el caso, así como el tiempo establecido para que la parte interesada pueda apelar la resolución en caso de inconformidad con la misma.

**Art. 6.- Del procedimiento para la obtención del informe previo favorable para la constitución jurídica.-** Una vez presentada la solicitud a la EMOV EP, adjuntado los requisitos indicados en el Art. 5, la EMOV EP verificará el cumplimiento de los mismos y la Gerencia encargada del área solicitará el informe técnico a la Dirección Municipal de Tránsito y el informe jurídico a la Subgerencia Jurídica de la EMOV EP para que en el término no mayor a veinte y cinco días presenten los informes a ser remitidos a la Gerencia encargada del área.

La Gerencia encargada del área previo a remitir a la Gerencia General en caso de contar con los informes favorables técnico y jurídico, notificará a la parte interesada, solicitando que en el término de cinco días presente la copia certificada de la licencia profesional de conducir de cada persona que conduciría el vehículo.

De ser necesaria la ampliación o aclaración de información, los términos establecidos en este artículo se suspenderán hasta que se entregue la información requerida, en un término no mayor a quince días. En caso de que el peticionario no cumpla con este requerimiento la solicitud será archivada.

La Gerencia General con el sustento de los informes favorables técnico e informe jurídico emitirá la Resolución de Informe Favorable Previo para la constitución jurídica de la operadora dentro del término de diez días contados a partir de la presentación de las licencias profesionales de conducir. El plazo de vigencia de éste informe favorable será de sesenta días a partir de su notificación.

En caso de contar con informes desfavorables ya sea técnico o jurídico, o no contar con las licencias profesionales de conducir antes indicadas, la Gerencia General resolverá negando la petición para la constitución jurídica dentro del término de diez días.

Una vez notificada la resolución correspondiente el peticionario podrá en el término de tres días apelar de manera fundamentada ante el Directorio de la EMOV EP quien emitirá su pronunciamiento dentro del término de treinta días en mérito de lo actuado.

Constituida la cooperativa o compañía ante la instancia respectiva tendrá un término de sesenta días para iniciar el trámite para obtener el título habilitante, de no hacerlo dentro de este plazo caduca el término y por consiguiente su petición será archivada.<sup>37</sup>

Una vez obtenidos los informes previos favorables, la parte interesada puede constituirse como una compañía de transporte para posteriormente solicitar la obtención del título habilitante a la EMOV EP para lo cual deberá presentar una solicitud de conformidad con lo que establece el Art. 7 adjuntando todos los requisitos establecidos en el mismo.

#### **Art. 7.- Solicitud para la obtención de nuevos títulos habilitantes.-**

Para obtener el título habilitante de transporte terrestre se deberá presentar una solicitud escrita a la EMOV EP suscrita por el representante legal de la peticionaria o para el caso de transporte por cuenta propia suscrita por el representante legal de la persona jurídica o por la persona natural interesada, adjuntando en detalle los siguientes documentos:

a) Copias certificadas de los instrumentos públicos que acrediten la personería jurídica de la operadora, cumpliendo con el requisito de exclusividad en su objeto social de acuerdo con la prestación de servicio de transporte que solicita;

---

<sup>37</sup> Ver, Art 6.- Ordenanza que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre en el Cantón Cuenca

**b)** Copias certificadas de los documentos habilitantes del representante legal de la operadora; y en caso de ser transporte por cuenta propia de persona natural copia certificada de su cédula de ciudadanía y certificado de votación;

**c)** Copia certificada del Registro Único de Contribuyentes;

**d)** Detalle de la propuesta de flota vehicular que vaya a operar en caso de obtener el título habilitante correspondiente, en la cual conste la marca, tipo, año y demás especificaciones técnicas y tecnológicas establecidas para cada modalidad por la EMOV EP;

**e)** Certificado original y actualizado de la nómina de los socios cooperativistas, partícipes de compañía limitada o accionistas de compañía anónima, respectivamente, emitida por el organismo correspondiente;

**f)** Indicación del domicilio físico, números de teléfono y dirección de correo electrónico a la que se hará llegar las notificaciones del proceso; y,

**g)** Los demás que establezca el ente rector y la EMOV EP para cada una de las modalidades.

En el caso de transporte por cuenta propia, solicitado por personas naturales no son aplicables los literales a) y e).<sup>38</sup>

Finalmente, presentada la solicitud con todos los requisitos, la EMOV EP continuando con el procedimiento solicitará un informe técnico y financiero a la Dirección Municipal de Tránsito y un Informe Jurídico a la Subgerencia Jurídica para que los mismos emitan un informe favorable en el cual se demuestre la capacidad técnica y financiera de la compañía solicitante.

Una vez que se cuente con estos informes favorables, la Gerencia de la EMOV EP resolverá acerca del otorgamiento del permiso de operación dentro del término establecido en el Art. 8 de la Ordenanza que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte

---

<sup>38</sup> Ver, Art 7.- Ordenanza que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre en el Cantón Cuenca

Terrestre en el Cantón Cuenca; de igual manera hace referencia al término que tendrá la compañía interesada para presentar su apelación en el caso de inconformidad con la resolución otorgada.

**Art. 8. Del procedimiento para la obtención de nuevos títulos habilitantes.-** Una vez presentada la solicitud a la EMOV EP, adjuntado los requisitos indicados en el artículo 7, la EMOV EP verificará el cumplimiento de los mismos y la Gerencia encargada del área solicitará el informe técnico y financiero a la Dirección Municipal de Tránsito e informe jurídico a la Subgerencia Jurídica de la EMOV EP para que en el término no mayor a treinta días se presenten los informes a la Gerencia encargada del área.

La Gerencia encargada del área previo a remitir a la Gerencia General en caso de contar con los informes favorables que justifiquen la capacidad técnica, financiera y jurídica, notificará a la parte interesada, solicitando que hasta en un término de treinta días presente los siguientes documentos:

**a)** Copia certificada de la licencia profesional de conducir y original del mecanizado actualizado otorgado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de cada persona que conducirá el vehículo.

**b)** Copias certificadas de los títulos de propiedad de la flota vehicular y del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) vigente de la flota vehicular con la que prestaría el servicio; y,

**c)** Comprobante de pago de los derechos establecidos en las ordenanzas vigentes.

De ser necesaria la ampliación o aclaración de información los términos establecidos en este artículo se suspenderán hasta que se entregue la información requerida, que no podrá ser mayor al término de quince días. En caso de que el peticionario no cumpla con este requerimiento la solicitud será archivada.

La Gerencia General resolverá el otorgamiento del permiso o autorización de operación dentro del término de diez días contados a partir de

la presentación de esta documentación.

Para el servicio de transporte público, la Gerencia General notificará dentro del término de diez días, el período dentro del cual deberá presentarse para la suscripción del contrato de operación. En caso de que la solicitante no suscriba el contrato respectivo en el período antes indicado, la Gerencia General emitirá una resolución archivando el trámite y no dará lugar a ningún tipo de indemnización por daños y perjuicios.

En caso de contar con informes desfavorables ya sea técnico, financiero o jurídico, o no contar con la documentación antes indicada, la Gerencia General resolverá negar la petición y archivar el proceso.

Una vez notificada la resolución correspondiente el peticionario podrá en el término de tres días apelar de manera fundamentada ante el Directorio de la EMOV EP que emitirá su pronunciamiento dentro del término de treinta días en mérito de lo actuado<sup>39</sup>.

Hay que tener en cuenta que de acuerdo a lo que establece el Art. 75 del Reglamento de Aplicación a la LOTTTSV el tiempo de vigencia de cada título habilitante será de 10 años renovables de acuerdo con el procedimiento establecido por la Agencia Nacional de Tránsito o por los GADs, según corresponda, exceptuando los títulos habilitantes de transporte terrestre emitidos en la modalidad de taxi con servicio ejecutivo, para los cuales la vigencia será de 5 años renovables de acuerdo con el procedimiento establecido por la Agencia Nacional de Tránsito o los GADs, según corresponda.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Ver, Art 8.- Ordenanza que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre en el Cantón Cuenca

<sup>40</sup> Ver, Art 75. Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

## CAPÍTULO III

### OBJETO SOCIAL DE LAS COMPAÑÍAS DE TRANSPORTE

#### SECCIÓN I.- EL OBJETO SOCIAL DETERMINADO EN LA LEY DE TRÁNSITO TRANSPORTE TERRESTRE Y SEGURIDAD VIAL

**Art. 3 Ley de Compañías.-** Se prohíbe la formación y funcionamiento de compañías contrarias al orden público, a las leyes mercantiles y a las buenas costumbres; de las que no tengan un objeto real y de lícita negociación y de las que tienden al monopolio de las subsistencias o de algún ramo de cualquier industria, mediante prácticas comerciales orientadas a esa finalidad.

El objeto social de la compañía deberá comprender una sola actividad empresarial.

La operación empresarial única a que se refiere el inciso anterior podrá comprender el desarrollo de varias etapas o de varias fases de una misma actividad, vinculadas entre sí o complementarias a ella, siempre que el giro de la compañía quede encuadrado dentro de una sola clasificación económica, como, por ejemplo, la farmacéutica, la naviera, la de medios de comunicación, la agrícola, la minera, la inmobiliaria, la de transporte aéreo, la constructora, la de agencias y representaciones mercantiles, la textil, la pesquera, la de comercialización de artículos o mercancías de determinada rama de la producción, la de comercialización o distribución de productos de consumo masivo, la de tenencia de acciones, la de prestación de una clase determinada de servicios, entre otras.

Para el mejor cumplimiento de lo anteriormente dispuesto, la Superintendencia de Compañías y Valores elaborará anualmente la clasificación actualizada de las actividades antedichas, pudiendo tomar como referencia la respectiva Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades (CIIU), u otra semejante. Tal clasificación actualizada se publicará en el Registro Oficial durante el primer semestre de cada año.

El objeto de la compañía deberá ser concretado en forma clara en su

contrato social. Será ineficaz la estipulación en cuya virtud el objeto social se extienda a una actividad enunciada en forma indeterminada.

En general, para la realización de su objeto social único, la compañía podrá ejecutar y celebrar todos los actos y contratos que razonablemente le fueren necesarios o apropiados. En particular, para tal realización, la compañía podrá ejecutar y celebrar toda clase de actos y contratos relacionados directamente con su objeto social, así como todos los que tengan como finalidad ejercer los derechos o cumplir con las obligaciones derivadas de su existencia y de su actividad.

La compañía no podrá ejecutar ni celebrar otros actos o contratos distintos de los señalados en el inciso anterior, salvo los que ocasional o aisladamente pudieran realizarse con fines de inversión, de investigación o de experimentación, o como contribuciones razonables de orden cívico o de carácter social.

Los actos o contratos ejecutados o celebrados con violación a este artículo no obligarán a la compañía, pero los administradores que los hubieren ejecutado o celebrado, o los socios o accionistas que los hubieren autorizado, serán personal y solidariamente responsables frente a los terceros de buena fe, por los daños y perjuicios respectivos.<sup>41</sup>

**Art. 57 Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial.-** Se denomina “Servicio de Transporte Comercial” el que se presta a terceras personas a cambio de una contraprestación económica, siempre que no sea servicio de transporte colectivo o masivo. Para operar un servicio comercial de transporte se requerirá de un permiso de operación, en los términos establecidos en la presente Ley y su Reglamento.

Dentro de esta clasificación, entre otros, se encuentran el servicio de transporte escolar e institucional, taxis, tricimotos, carga pesada, carga liviana, mixto, turístico y los demás que se prevean en el Reglamento, los cuales serán

---

<sup>41</sup> Ver, Art 3.- Ley de Compañías del Ecuador.



prestados únicamente por operadoras de transporte terrestre autorizadas para tal objeto y que cumplan con los requisitos y las características especiales de seguridad establecidas por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

El servicio de taxis se prestará exclusivamente en el área del territorio ecuatoriano, establecido en el permiso de operación respectivo; y, fletado ocasionalmente a cualquier parte del país, estando prohibido establecer rutas y frecuencias.<sup>42</sup>

En cuanto al Objeto social se refiere ,tenemos que partir indicando que de acuerdo a la Legislación Ecuatoriana, el objeto social de una compañía tiene que estar comprendido únicamente de una actividad empresarial, el mismo tiene que ser lícito y no contrario a las buenas costumbres, es así que para nuestra Ley de Compañías no es posible que una misma compañía preste servicios de diferente naturaleza, ya que los servicios prestados por una compañía tienen que ser enmarcados dentro de una clasificación económica, que en el caso de estudio sería el transporte comercial mixto.

En el ámbito de la investigación tenemos por otra parte que la LOTTTSV, establece que el Transporte Comercial, es aquel tipo de transporte que se presta a terceros a cambio de una contraprestación económica.

Ahora en lo que al objeto Social se refiere y el punto principal de este estudio de investigación, tenemos que el Art. 57 de la LOTTTSV, establece que el transporte comercial puede ser de diferentes clases: transporte escolar e institucional, taxis, tricimotos, carga pesada, carga liviana, mixto, turístico y los demás que se prevean en el Reglamento, esta clasificación que establece la Ley, es la que tiene que entenderse como posibles objetos sociales de una compañía<sup>43</sup> es así que el objeto social de una compañía, como por ejemplo “FLETES VALLENENSES S.A” cuyo objeto social es el siguiente:

---

<sup>42</sup> Ver, Art 77.- Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

<sup>43</sup> Ver, Art. 57.- Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

“El objeto social de la Compañía es la prestación del Servicio Público Comercial de Transporte Terrestre, **modalidad Mixto**, consiste en el transporte a terceras personas y sus bienes en vehículos de hasta 1.2 toneladas de capacidad de carga, mismo que se realizará a cambio de una contraprestación económica permitiendo el traslado en el mismo vehículo de hasta 5 personas (incluido el conductor) que sean responsables de estos bienes, sin que esto obligue al pago de valores extras por concepto de traslado de esas personas, y sin que se pueda transportar pasajeros en el cajón de la unidad. Deberán estar provistos de una protección adecuada a la carga que transporten. Este servicio se prestará en unidades de color blanco y verde que cumplan con los requerimientos definidos en el reglamento y la ordenanza respectiva. Este traslado deberá ser mediante la petición del servicio de manera directa en las vías rurales, en puntos específicos definidos dentro del mobiliario rural conocido como paradero o mediante la petición de un centro de llamada debidamente autorizado, estando prohibido establecer rutas y frecuencias”.<sup>44</sup>

En este ejemplo de objeto social se debe tener en cuenta, que la actividad económica de la compañía “FLETES VALLENENSES S.A” si bien es el transporte comercial, hay que tener claro que el Objeto Social, de la compañía es la prestación de transporte Comercial de **TIPO MIXTO**, es decir, su objeto social es el tipo de transporte que se va a prestar, mas no de la manera que se va a prestar ni como se debería prestar o quienes serán los beneficiarios de dicha prestación, pudiendo ser estas personas naturales, jurídicas publicas o privadas, pues como vamos a ver mas adelante, La Ley de transporte únicamente establece cuales son los tipos de transporte que pueden prestarse.

## SECCIÓN II.- DE LA EXCLUSIVIDAD DEL OBJETO SOCIAL DESDE EL PUNTO DE VISTA TEÓRICO Y PRÁCTICO

Desde un punto de vista práctico, la Ley de Compañías del Ecuador, en el Art. 3 se establece que la operación empresarial única a la que se refiere el

---

<sup>44</sup> Revisar, Art. 3. Título Habilitante de Permiso de Operación Compañía “FLETES VALLENENSES S.A. FLEVESA. Pág. 10. 4 Septiembre del 2013.

Objeto Social podrá comprender el desarrollo de varias etapas o de varias fases pero siempre y cuando estas sean de una misma actividad vinculadas entre sí o complementarias a ella, encuadrando así el giro de negocio de la compañía a una sola actividad económica.<sup>45</sup>

En esta investigación, las compañías de transporte comercial si bien su actividad económica es el transporte terrestre, el Reglamento a la Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial establece las modalidades existentes son: Transporte Escolar e Institucional, Taxi, Servicio Alternativo o Excepcional, Carga Liviana, Transporte Mixto, Carga Pesada, Turismo, y la compañía a constituirse podrá elegir una modalidad y deberá ser ésta la base para su Objeto Social exclusivo bajo el cual podrán prestar sus servicios.

### **SECCIÓN III.- PROBLEMÁTICA.- CASO PRÁCTICO DADO EN EL CANTÓN CUENCA: ANÁLISIS SOBRE LA EXCLUSIVIDAD DEL OBJETO SOCIAL**

Compañía de transporte comercial mixto TRANSUPERAM S.A.

Con fecha 12 de diciembre de 2013 la Compañía TRANSUPERAM S.A. presenta a la Empresa de Movilidad y Tránsito y Transporte de Cuenca EMOV EP durante la administración del Dr. Daría Tapia como Gerente General de la institución, la solicitud para adquirir el informe previo favorable para la constitución jurídica de una compañía de transporte, en el cual indica que “Desde hace unos siete años hemos venido prestando el servicio de transporte comercial mixto, en nuestro Cantón a las diferentes instituciones públicas y privadas por cuanto existe una demanda muy grande de la prestación de servicio de transporte de pasajeros y carga en pequeñas cantidades hacia muchos sectores, comunidades y barrios rurales y urbanos de nuestro Cantón, **por medio de concursos en donde se licita la prestación del servicio de transporte comercial mixto** (Lo resaltado me pertenece) por lo que en muchas ocasiones nos hemos entrevistado con el Ing. Boris Palacios para buscar una respuesta sana en beneficio de la comunidad Cuencana”<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Art. 3.- Ley de Compañías del Ecuador

<sup>46</sup> Ver, Proceso No. 291-2013-TH. Solicitud de la Empresa TRANSUPERAM S.A.

Así también afirma: “Inclusive a pesar de ser ilegal, nuestros compañeros que formamos parte y que queremos conformar esta compañía de transporte nos encontramos trabajando en la Empresa Municipal de Aseo de Cuenca EMAC EP para que el Municipio de Cuenca pueda realizar todas las inspecciones y fiscalizaciones del barrido, recolección y áreas verdes a todos los sectores de nuestro Cantón”.<sup>47</sup>

Por lo tanto en su solicitud garantizan que “No existen instituciones de transporte mixto que presten este servicio a instituciones públicas y privadas por medio de licitaciones, justificando la necesidad de unidades que se necesitan para cumplir con el servicio de transporte a la sociedad Cuencana y especialmente a las instituciones públicas y privadas”<sup>48</sup>

Dicha solicitud se realiza adjuntando cada uno de los requisitos establecidos en el Art. 5 de la *Ordenanza Que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre del Cantón Cuenca*, siendo uno de ellos la Minuta o proyecto de estatuto según sea el caso, con su objeto social claramente definido, especificando la actividad exclusiva del servicio de transporte que se pretenda prestar, siendo este:

“La prestación de servicio de Transporte Terrestre Comercial de tipo mixto, a instituciones de derecho público y privado, por medio y destinado a concursar para adjudicarse los contratos públicos o privados a cambio de una contraprestación económica desde un lugar a otro dentro del ámbito del domicilio autorizado para su operación excepcionalmente fuera de ese ámbito cuando los competentes organismos de tránsito y transporte lo autoricen.

La prestación del antes indicado servicio se realiza en vehículos automotores autorizados para ese efecto, doble cabina, con capacidad de carga de hasta 1.2 toneladas y de hasta 5 pasajeros incluido el conductor cumpliendo lo que actualmente establece o establezca en un futuro nuestro ordenamiento jurídico y la autoridad competente al respecto. Podrá la

---

<sup>47</sup> Íbidem.

<sup>48</sup> Íbidem

compañía a fin de cumplir fiel y cabalmente su objeto social celebrar con cualquier persona natural o jurídica pública o privada, nacional o extranjera, a corto, mediano y/o a largo plazo toda clase de convenios y/o contratos con sujeción a la ley, estando plenamente facultada para constituir nuevas compañías en el Ecuador o en el exterior”.<sup>49</sup>

Cabe señalar que la pretensión de la compañía en todo momento es solicitar el informe previo favorable para la constitución de una compañía de transporte comercial de tipo mixto, tipo de transporte que se encuentra permitido en la legislación Ecuatoriana en el Art. 62.- numeral 5. Transporte mixto de la LOTTTSV con la única diferencia que la prestación del servicio de la compañía a constituirse se va a realizar a empresas públicas y/o privadas más no a particulares dentro del Cantón.

Con fecha 6 de marzo de 2014 la EMOV EP acepta a trámite la solicitud por cuanto es clara y la documentación se encontraba completa en su forma, de conformidad con el Art. 5 de la Ordenanza que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre del Cantón Cuenca; solicitando a la Dirección Municipal de Tránsito y a la Subgerencia Jurídica de la EMOV realicen el informe técnico y jurídico necesario preliminar a emitir el Informe Previo Favorable para la constitución jurídica.

De esta forma, el informe jurídico con fecha 2 de julio de 2014 establece que siendo un derecho constitucional asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria y fundamentada en la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y principalmente estableciendo que “Por ser el Servicio de Transporte Terrestre, según la Constitución de la República, de carácter económico y estratégico para el Estado, las operadoras deberán tener un objeto social exclusivo en sus estatutos, de acuerdo con el servicio a prestarse”<sup>50</sup> (Según la Constitución de la República del Ecuador, un sector estratégico del estado es el transporte y refinación de hidrocarburos mas no el

<sup>49</sup> Ver, Proceso No. 291-2013-TH. Proceso Compañía TRANSUPERAM S.A.

<sup>50</sup> Ver, Proceso No. 291-2013-TH. Memorando EMOV EP-SUBGJ-TH-2014-068

transporte público) por lo que consideran que el Objeto Social de la Compañía TRANSUPERAM S.A. tiene que decir:

“El Objeto Social de la Compañía es la prestación de Servicio de Transporte Terrestre Comercial mixto a cambio de una contraprestación económica desde un lugar a otro, dentro del ámbito del domicilio autorizado para su operación y excepcionalmente fuera de ese ámbito cuando los competentes organismos de tránsito y transporte lo autoricen. La prestación del antes indicado servicio se realizará en vehículos automotores autorizados para ese efecto, doble cabina, menos a 1.2 toneladas, con capacidad de hasta 5 pasajeros incluido el conductor cumpliendo lo que actualmente establece o establezca en un futuro nuestro ordenamiento jurídico y la autoridad competente al respecto.”<sup>51</sup>

“Podrá la compañía a fin de cumplir fiel y cabalmente su objeto social celebrar con cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera a corto, mediano y/o largo plazo toda clase de convenios y/o contratos civiles y mercantiles permitidos por la ley”.<sup>52</sup>

La Subgerencia Jurídica establece que una vez elaborados estos cambios y del análisis jurídico realizado y con los argumentos realizados, se demuestra que la peticionaria cumple con los requisitos por el Ordenamiento Jurídico necesarios para conceder un informe previo favorable para la constitución de la Compañía de Transporte mixto TRANSUPERAM S.A. por lo tanto de esto se puede deducir que se otorga el informe previo laborable siempre y cuando la compañía se constituya con el Objeto Social recomendado.

En lo que se refiere al informe técnico proveniente de la Dirección Municipal de Tránsito, establece en sus conclusiones que en ese momento existían alrededor de 180 camionetas de doble cabina y 39 unidades entre furgonetas y otras modalidades que brindan el servicio a instituciones públicas

---

<sup>51</sup> Íbidem

<sup>52</sup> Íbidem.

con diversas modalidades de contrato y forma de pago y que la operadora de transporte mixto en formación TRANSUPERAM S.A. no resulta ser sino la asociación de un grupo de operadores individuales que brindan sus servicios únicamente a instituciones públicas, actualmente a la Empresa Municipal EMAC EP.<sup>53</sup>

Por lo que en las recomendaciones de su informe establece primero emitir un informe favorable previo a la Constitución Jurídica de la compañía en formación de Transporte Comercial mixto TRANSUPERAM S.A. pues la creación de la misma es necesaria para satisfacer la demanda en la modalidad de transporte mixto que en la actualidad existen en las instituciones públicas, recomendando a la EMOV EP que en el título habilitante se establezca que la compañía deba presentar en cada Revisión Técnica Vehicular los contratos vigentes con las instituciones públicas a las cuales prestan el servicio.

Es así que de acuerdo a lo establecido en el Art. 6 de la Ordenanza que regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre del Cantón Cuenca una vez recibidos los informes técnicos favorables por parte de la Dirección Municipal de Tránsito y la Subgerencia Jurídica de la EMOV EP, la gerencia encargada previo a remitir el proceso a la Gerencia General, debe solicitar a la parte interesada las copias certificadas de las licencias de conducir de los propietarios de los vehículos perteneciente a la Compañía TRANSUPERAM S.A., acto que se realizó con fecha 13 de agosto de 2014 y que fue cumplido por la operadora el 15 de agosto de 2014 cuando emitió las diez licencias de los propietarios de los vehículos que forman parte de la compañía a conformarse TRANSUPERAM S.A.<sup>54</sup>

De acuerdo a lo establecido a la Ordenanza o Norma ibídem, una vez contando con las copias de las licencias e informes técnicos favorables, la Gerencia General de la EMOV EP deberá emitir dentro de un término de 10 días la resolución de informe favorable previo a la constitución jurídica de la

<sup>53</sup> Ver, Proceso No. 291-2013-TH. Informe No. 121-07-14-DMT

<sup>54</sup> Ver, Art. 6.- Ordenanza que regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre del Cantón Cuenca



compañía, la misma que fue emitida con fecha 17 de septiembre de 2014 y que resolvió lo siguiente: “Emitir informe previo favorable para que la compañía TRANSUPERAM S.A. en formación Servicio de Transporte Terrestre Comercial, clasificación mixto, con exclusividad para laborar con instituciones públicas, dentro del cantón Cuenca, provincia del Azuay, para que pueda constituirse jurídicamente con una flota vehicular en diez (10) unidades para la futura operación de la misma”.<sup>55</sup>

Establece así también que este informe favorable es exclusivamente para la constitución jurídica de la compañía TRANSUPERAM S.A. por lo que esto no implica permiso alguno para operar dentro del transporte comercial, para cuyo efecto deberá primero solicitar el correspondiente título habilitante a la EMOV EP y que la misma deberá constituirse con el Objeto Social Exclusivo que le ha sido recomendado por el informe jurídico favorable.

Con fecha 23 de septiembre de 2014 ante la Dra. Doris Cabrera Rojas, Notaria Séptima del Cantón Cuenca se constituye la Compañía Anónima de Transporte Comercial mixto denominada TRASUPERAM S.A.

De acuerdo a lo que establece el Art. 7 de la Ordenanza que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre del Cantón Cuenca para obtener el título habilitante de transporte terrestre se debe presentar una solicitud escrita a la EMOV EP suscrita por el Representante Legal de la peticionaria con los siguientes documentos:

a) Copias certificadas de los instrumentos públicos que acrediten la personería jurídica de la operadora, cumpliendo con el requisito de exclusividad en su objeto social de acuerdo con la prestación de servicio de transporte que solicita;

b) Copias certificadas de los documentos habilitantes del representante legal de la operadora; y en caso de ser transporte por cuenta propia de persona natural copia certificada de su cédula de ciudadanía y

---

<sup>55</sup> Revisar, Proceso No. 291-2013-TH. Resolución No. 00101-EMOV EP-CJ-2014





certificado de votación;

- c) Copia certificada del Registro Único de Contribuyentes;
- d) Detalle de la propuesta de flota vehicular que vaya a operar en caso de obtener el título habilitante correspondiente, en la cual conste la marca, tipo, año y demás especificaciones técnicas y tecnológicas establecidas para cada modalidad por la EMOV EP;
- e) Certificado original y actualizado de la nómina de los socios cooperativistas, partícipes de compañía limitada o accionistas de compañía anónima, respectivamente, emitida por el organismo correspondiente;
- f) Indicación del domicilio físico, números de teléfono y dirección de correo electrónico a la que se hará llegar las notificaciones del proceso; y,
- g) Los demás que establezca el ente rector y la EMOV EP para cada una de las modalidades.

En el caso de transporte por cuenta propia, solicitado por personas naturales no son aplicables los literales a) y e).<sup>56</sup>

Dicha solicitud fue presentada por escrito por la Compañía TRANSUPERAM S.A. el 10 de octubre de 2014 a la EMOV EP con la documentación completa de conformidad con el Art. 7.

Con fecha 10 de noviembre de 2014 se acepta a trámite la solicitud de la compañía por cuanto es “clara y la documentación se encuentra completa y se establece que en aplicación al Art. 8 se enviará un oficio a la Dirección Municipal de Tránsito a fin de que realice el estudio técnico financiero de factibilidad y un memorando a la Subgerencia Jurídica de la EMOV EP para que emita el informe pertinente”<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Ver, Art. 7.- Ordenanza que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre del Cantón Cuenca

<sup>57</sup> Ver, Proceso No. 291-2013-TH. Memorando No. EMOV EP-GGTM-2014-0542-MEM

En cuanto al Informe Técnico Financiero previo a la Obtención al permiso de operación, la Dirección Municipal de Tránsito establece que “Del trabajo de campo realizado en el cantón Cuenca existe la demanda de alrededor de ocho instituciones públicas que constantemente requieren unidades de transporte mixto y otras modalidades para diferentes actividades que realizan dichas instituciones y así mismo establece que en Cuenca se tiene una demanda de 187 unidades en la modalidad de transporte público mixto para operar con las diferentes instituciones públicas”.<sup>58</sup>

Es así que la Dirección Municipal de Tránsito en sus conclusiones una vez que se ha realizado el estudio de oferta y demanda del transporte mixto para instituciones públicas y la prestación del mismo bajo concursos en el Portal de Compras Públicas en el Cantón Cuenca considera que existe una demanda inminente y que a la fecha se han realizado concursos a través del Portal de Compras Públicas para la contratación de operadoras que brinden el servicio de Transporte mixto con permisos de operación y que dichos concursos han sido declarados desiertos y como consecuencia se ha tenido que dar la contratación de personas naturales que dispongan de unidades de transporte, reconociendo así que la Compañía de Transporte mixto TRANSUPERAM S.A. no es la Asociación de un grupo de operadores individuales.

Por lo tanto dentro de sus recomendaciones establece emitir informe favorable previo a la concesión de permiso de operación para la compañía de transporte mixto TRANSUPERAM S.A. para así satisfacer la demanda en la modalidad de transporte mixto que en la actualidad existe en las instituciones públicas; recomendando a la EMOV EP autorizar una flota vehicular de diez unidades para la operación de la compañía, así como también recomienda a la EMOV EP que en el título habilitante se establezca a la compañía presentar para cada revisión técnica vehicular semestral los contratos vigentes con las instituciones públicas a las cuales presten el servicio. Finalmente recomienda a la EMOV EP crear los candados jurídicos suficientes en el título habilitante para

---

<sup>58</sup> Revisar, Proceso No. 291-2013-TH. Informe No. 179-11-14-DMT

que la operadora no tenga opción a reclamo alguno al momento de quedar sin contratos por parte de las instituciones públicas.<sup>59</sup>

De lo mencionado se puede observar que el Informe Técnico realizado por la Dirección Municipal de Tránsito no difiere del Informe de Factibilidad Técnico Financiero, ya que en los dos informes se considera que se debe otorgar el Informe Previo Favorable así como el Permiso de Operación por la necesidad existente en el cantón Cuenca.

Por otra parte el Informe Jurídico al que hace referencia el Art. 8 de la Ordenanza realiza un análisis jurídico en la cual establece con los argumentos indicados se demuestra que la solicitante cumple con los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico necesario para conceder una autorización de operación a la Compañía Anónima de Transporte Comercial mixto TRANSUPERAM S.A. y recomienda conceder el título habilitante y que el otorgamiento esté supeditado al informe técnico de factibilidad emitido a través de la Dirección Municipal de Tránsito conforme establece la disposición transitoria sexta de la Ordenanza de Constitución, Organización y Funcionamiento de la EMOV EP y la que regula el procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes del Transporte Terrestre en el cantón Cuenca.<sup>60</sup>

Continuando con el procedimiento del Art. 8 de la Ordenanza que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre del Cantón Cuenca una vez que se adquiera tanto el informe financiero como jurídico favorables se solicitará a la parte interesada que en un término de 30 días se presenten los siguientes documentos:

- a) Copia certificada de la licencia profesional de conducir y original del mecanizado actualizado otorgado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de cada persona que conducirá el vehículo.
- b) Copias certificadas de los títulos de propiedad de la flota vehicular y

<sup>59</sup> Ver, Proceso No. 291-2013-TH. Informe No. 179-11-14-DMT

<sup>60</sup> Revisar, Proceso No. 291-2013-TH. Memorando No. EMOV EP-SG-JUR-2014-0737-MEM

del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) vigente de la flota vehicular con la que prestaría el servicio; y,

c) Comprobante de pago de los derechos establecidos en las ordenanzas vigentes.<sup>61</sup>

Los mismos que fueron presentados por la compañía TRANSUPERAM S.A. con fecha 8 de diciembre de 2014.

Dentro del término de diez días contados a partir de la presentación de esta documentación, la Gerencia General debía resolver otorgar o no el permiso de operación.

Sin embargo, el día 23 de enero de 2015 el Gerente General de la EMOV EP eleva una consulta a la Agencia Nacional de Tránsito en la cual manifiesta que existen dos compañías de transporte comercial modalidad mixto con servicio exclusivo a instituciones públicas, COMPAÑÍA AMIGOS PAÍS AMIPAÍS S.A. y TRANSUPERAM S.A. las mismas que ya obtuvieron los informes previos favorables e informes técnicos favorables y teniendo en cuenta que no existen casos similares de compañías de transportes que pretendan constituirse con esta única finalidad, teniendo ciertas interrogantes.

“Que, cuando estas empresas obtengan el permiso de operación mediante la expedición del respectivo título habilitante, esta podrá operar siempre y cuando esta sea adjudicada y suscriba un contrato administrativo (basado e la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) con una de las entidades de la ciudad de Cuenca que demande del servicio a través del Portal de Compras Públicas Nacional para lo cual, de conformidad con la LOSNCP, nos pondría frente a una expectativa, ya que los procedimientos precontractuales –con sus excepciones- son de carácter público y por consiguiente no se puede saber que proveedor resultará ganador del (s) concurso (s) que se lance (n) en su momento, así también nos preocupa el que sucedería si la demanda del servicio de una entidad pública

---

<sup>61</sup> Ver, Art. 8.- Ordenanza que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre del Cantón Cuenca

sobrepasa el número de unidades de la flota vehicular de esta compañía, en cuyo habría de declararse desierto un procedimiento de contratación pública por no cumplir en este caso la operadora participante con los requisitos mínimos solicitados por la Entidad Contratante.

Por otra parte, debido a que por principio de igualdad formal y material el título habilitante que se le confiera por parte de la EMOV EP a la operadora en cuestión, debe mantener iguales condiciones que para otras operadoras de transporte comercial modalidad mixto, en éste se deberá hacer constar entre otras cláusulas la prohibición de paralizar el servicio comercial, constituyendo el incumplimiento de dicha disposición como causal de terminación del permiso de operación así como también que constituye causal de revocatoria del título la imposibilidad técnica por la no reposición de la o las unidades de la flota permitida en un término de sesenta días contados a partir de que una o mas unidades fuese enajenadas a favor de un tercero no socio de la beneficiario o para a prestar un servicio de transporte terrestre particular o concluyere su vida útil.

Por consiguiente, frente al hecho de que el trabajo de la operadora en cuestión estaría siempre supeditado a ser adjudicatario de un contrato público existe el riesgo de que una o más unidades o toda la flota se paralice en determinados momentos lo cual conllevaría a que la operadora sea sancionada por parte de la EMOV EP”.<sup>62</sup>

En respuesta a la solicitud planteada por el Gerente General de la EMOV EP, Dr. Alfredo Aguilar, la Agencia Nacional de Tránsito establece que las empresas como tal ya se encuentran constituidas como compañías de transporte mixto y recomiendan “por normativa legal esta Dirección Jurídica informa que no es procedente hacer constar dentro del título habilitante lo siguiente: Transporte Comercial modalidad Mixto con servicio exclusivo a instituciones públicas, toda vez que de conformidad a los establecido en la Ley Orgánica reformativa a Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, Ley de Compañías, el Objeto Social de una operadora de

<sup>62</sup> Ver, Proceso No. 291-2013-TH. Oficio No. EMOV EP-GG-2015-00136-OF

Transporte debe ser exclusivo y único, por lo tanto, lo solicitado por las Compañías AMIPAIS S.A y TRANSUPERAM S.A. no es viable, y el título habilitante a otorgarse por la EMOV EP debe regirse a lo señalado en la Ley”.<sup>63</sup>

Finalmente una vez obtenida la respuesta por parte de la Agencia Nacional de Tránsito, la EMOV EP, con fecha 2 de junio de 2015, decide dictar la siguiente resolución:

Después de realizar un detalle pormenorizado de todos los actos administrativos ejecutados desde la presentación de la solicitud para la formación de la compañía y posteriormente adquisición del título habilitante, así como también todo el ordenamiento jurídico pertinente dentro de sus considerandos más relevantes y motivo de la negativa establece lo siguiente:

“Que, los informes tantos técnicos como jurídicos constituyen actos de simple administración, y por lo tanto son de naturaleza consultiva y preparatoria a la manifestación de la voluntad administrativa.

Que, el informe técnico antes indicado no analizó ni consideró que dentro del objeto social de la compañía en cuestión no solo se indicó que la pretensión era de trabajar para entidades públicas sino que también lo era laborar para personas jurídicas privadas o de derecho privado, por lo que de cualquier forma el estudio debió analizar la oferta y la demanda de la zona en donde es o no factible otorgar el permiso sin perturbar el trabajo de las otras operadoras en función de sus rutas, frecuencias, ámbitos y zonas de operación.

Que, la primera respuesta emitida por la Abogada Andrea Flores Andino, Directora de Regulación de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la ANT, nos hace colegir que no puede otorgarse un título habilitante en donde se restrinja el objeto social de una compañía al servicio exclusivo para entidades públicas, ya que en caso de hacerlo se estaría favoreciendo a una sola compañía en contra del gran número de operadoras que bien podrían al

---

<sup>63</sup> Ver, Proceso No. 291-2013-TH. Memorando No. ANT-DAG-2015-0945

igual que una compañía bajo estas condiciones participar en un proceso de contratación pública al amparo de la LOSNCP.

Que, los criterios por parte de la Agencia Nacional de Tránsito que han sido analizados ante estos considerandos, son concluyentes al indicar que no existe posibilidad de emitir un título cuyo objeto contemple la posibilidad de brindar exclusivamente sus servicio a instituciones públicas, dado que toda operadora que cuente con un título habilitante otorgado, tiene el mismo derecho en participar de los procedimientos que para la contratación de este servicio se indican en la LOSNCP.

Que, el estudio técnico emitido por parte del Arq. Salazar funcionario de la Dirección Municipal de Tránsito debió al igual que lo ha hecho en las demás peticiones de otorgamiento de títulos habilitantes estudiar la necesidad del servicio en función de la oferta y la demanda de una zona determinada del Cantón, tanto más si para el caso de la presente compañía la misma no restringe su objeto solo a entidades públicas sino también a personas jurídicas privadas, de acuerdo con su solicitud y con el objeto social de la escritura pública, esto quiere decir que el estudio no debió realizarse sobre la base de una exclusividad de servicio como es el de transporte para empresas públicas al que como se aprecia del contexto de la ley y demás normas enunciadas tienen acceso por derecho todas las operadoras que cuenten con título habilitante.

Que, el otorgamiento de un título habilitante bajo estas condiciones, esto es que:

1.- Se basa en un estudio de una necesidad institucional, al cual reiteramos puede acceder toda operadora con título habilitante;

2.- Que se encuentre supeditado a una expectativa de ganar o no un concurso bajo el Régimen de la LOSNCP;

3.- Que al contemplar que esta compañía pueda de acuerdo a su objeto social prestar su servicio a toda institución privada del Cantón, así como tener

exclusividad de acuerdo al informe técnico para este servicio a instituciones públicas, supone el lesionar derechos de las demás compañías constituidas o por constituirse y que presten sus servicios en las zonas en donde se determinó técnicamente por parte de la DMT la necesidad de contar con tal o cual servicio, asunto que aquí no ha ocurrido”.<sup>64</sup>

Por lo tanto la EMOV EP resuelve:

1.- Acoger el contenido del Oficio suscrito por el Director de Asesoría Jurídica de la Agencia Nacional de Tránsito.

2.- No acoger la recomendación constante en el Informe Técnico emitido por la Dirección Municipal de Tránsito toda vez que el mismo no observó que la pretensión que la compañía no era solo brindar el servicio solo al sector público sino también al sector privado para lo cual debió hacer el análisis de la oferta y la demanda en base a una zona específica que de acuerdo a la solicitud es todo el cantón Cuenca.

3.- En consecuencia de lo anterior, negar la petición del nuevo título habilitante para la prestación del servicio de transporte comercial de modalidad mixto con servicio exclusivo a instituciones públicas presentado por la Compañía TRANSUPERAM S.A. en el cantón Cuenca, provincia del Azuay.

De lo mencionado anteriormente, se observa que la compañía TRANSUPERAM S.A. cumplió con todos los requisitos establecidos tanto en la Ordenanza que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre del Cantón Cuenca<sup>65</sup> y en el procedimiento de la misma, sin embargo se debe tomar en cuenta que a pesar de que todos los informes tanto técnicos, económicos y jurídicos fueron favorables a la compañía en mención, en su resolución final la EMOV EP decide negar el título habilitante a la compañía TRANSUPERAM S.A.

---

<sup>64</sup> Ver, Proceso No. 291-2013-TH. Resolución No. 105-EMOV EP-2015

<sup>65</sup> Ver, Art. 8.- Ordenanza que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre del Cantón Cuenca



Si bien la compañía TRANSUPERAM S.A. desde un principio pretendió constituirse con un Objeto Social distinto al resto de compañías de transporte comercial mixto, era obligación de la EMOV EP en un principio recomendar que se establezca como objeto Social el mismo que se encuentra en la Ley, más no el que fue recomendado.

Se debe tomar en cuenta que el Reglamento a la Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, en su Art. 62, numeral 5 establece cual es el objeto social con el que deben cumplir las compañías de transporte comercial mixto, por lo que si al momento de presentar una solicitud a la EMOV EP, la compañía solicitante decide aumentar algún detalle específico en su Objeto Social, como el caso de brindar un servicio específicamente a las instituciones públicas, no por este hecho se debe entender que esta compañía será la única que puede prestar dicho servicio, puesto que las compañías que se encuentran constituidas o que se puedan llegar a constituir podrán participar de la misma manera en un (s) concurso(s) de contratación pública regulado por la LOSNCP.

#### **SECCIÓN IV.- OBJETO SOCIAL DEFINIDO, QUE DEBEN CUMPLIR LAS COMPAÑÍAS DE TRANSPORTE PARA PRESTAR EL SERVICIO A LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.**

El Art. 62 del Reglamento a la Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial establece cuales son los tipos de transporte comercial que existen dentro del Ordenamiento Jurídico del Ecuador; en su numeral 5 establece una definición del tipo de Transporte Mixto, la misma que tiene que entenderse como base del Objeto Social que deberá ser utilizado por las compañías que pretendan constituirse como tal.

Art. 62. El servicio de transporte terrestre comercial de pasajeros y/o bienes (mercancías), puede ser de los siguiente tipos:

5. Transporte mixto: Consiste en el transporte de terceras personas y sus bienes en vehículos de hasta 1.2 toneladas de capacidad de carga, desde un lugar a otro, de acuerdo a una contraprestación económica, permitiendo el

traslado en el mismo vehículo de hasta 5 personas (sin incluir el conductor) que sean responsables de estos bienes, sin que esto obligue al pago de valores extras por concepto de traslado de esas personas, y sin que se pueda transportar pasajeros en el cajón de la unidad (balde de la camioneta). Deberán estar provistos de una protección adecuada a la carga que transporten.<sup>66</sup>

En cuanto al Objeto Social definido para las compañías de transporte comercial de servicio a las Instituciones Públicas, en base a lo expuesto anteriormente en el punto 3.3 en la ciudad de Cuenca existen únicamente dos compañías que pretendieron crearse con un Objeto Social dirigido específicamente a la prestación del servicio comercial de transporte mixto exclusivo a instituciones públicas, pero la EMOV EP negó el permiso de operación, más no su constitución; razón por la cual se crea la Reforma a la Ordenanza que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre en el Cantón Cuenca y que no ha sido publicado en el Registro Oficial ya que al momento se encuentra en debate en el Consejo Cantonal.

Sin embargo, el proyecto en mención presenta un nuevo procedimiento para las operadoras de transporte comercial mixto que quieran prestar sus servicios únicamente a instituciones públicas y privadas como es el caso de AMIPAIS S.A. y TRANSUPERAM S.A., estableciendo lo siguiente:

“Art. 14.- Aquellas operadoras de transporte comercial que pretendan participar en los concursos públicos convocados por las entidades contratantes, adicionalmente deberán cumplir con los requisitos constantes en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento de aplicación y las resoluciones que emita el máximo Organismo del Sistema Nacional de Contratación Pública.”<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Ver, Art. 62. - Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

<sup>67</sup> Ver, Reforma a la Ordenanza que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre en el Cantón Cuenca

Art. 15.- Adicionalmente a los requisitos previstos en la presente Ordenanza, y en el ordenamiento jurídico vigente, previo a la obtención del título habilitante, aquellas operadoras de transporte cuya petición inicial no se basó en la prestación del servicio en ninguna zona del cantón, sino en la sola y exclusiva finalidad de prestar sus servicios mediante contratos administrativos con entidades públicas, esto es, bajo la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, deberán:

a) Identificar los vehículos con los colores oficiales BLANCO y ROJO, además de los requisitos que constan en los reglamentos que expida la ANT para las diferentes modalidades de transporte comercial.

b) Contar con un dispositivo para geolocalización del vehículo, que servirá para el control posterior por parte de la EMOV EP, conforme lo establece la disposición general cuarta de la presente Ordenanza.

c) Colocar en los respectivos vehículos los adhesivos o distintivos que entregará la EMOV EP en la parte trasera del mismo, en el que se hará constar que el servicio del automotor es para uso únicamente de instituciones públicas debiendo constar el número de teléfono para denuncias de la ciudadanía.

Art. 16.- Las Operadoras de transporte comercial que prestan sus servicios bajo esta especial condición, deberán obligatoriamente remitir y registrar en la EMOV EP los contratos con las entidades públicas contratantes hasta máximo 15 días luego de haberlos suscrito.

Art. 17.- Las operadoras de transporte que prestan sus servicios bajo esta especial condición utilizarán como zona de parqueo las instalaciones que las entidades públicas contratantes las definan y que serán de su exclusiva responsabilidad”.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Reforma a la Ordenanza que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre en el Cantón Cuenca

De los artículos del proyecto de Reforma a la Ordenanza se puede colegir que una vez aprobada la misma, las compañías de transporte comercial mixto que pretendan constituirse podrán hacer ya sea para prestar su servicio en una zona determinada del Cantón o únicamente a empresas públicas y privadas del Cantón.

## **SECCIÓN V.- DE LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.**

La administración y los ciudadanos están sujetos a la Ley y al Derecho; sin embargo cabe señalar la diferencia entre ambos ya que no están sujetos de la misma manera.

El ciudadano por su naturaleza y constitución tiene derechos fundamentales que son inherentes, como persona humana es libre y decide que hacer con su libertad, la Ley no es sino un límite externo a su libertad y autonomía.

“La máxima **“está permitido todo lo que no está prohibido”** (“*Permissum videtur in omne, quod non prohibetur*”) constituye una buena síntesis de la posición del ciudadano ante el ordenamiento jurídico, dado que subraya la idea inicial y general de libertad –“está permitido todo”– y el carácter de excepción o de previsión expresa – “salvo lo que está prohibido”– que se exige para limitar ese espacio inicial de libertad”. (Salcedo Fernández del Castillo, 2014)

La posición de la Administración Pública es muy diferente con respecto a este tema, ya que ésta solo puede hacer lo que la Ley y el Derecho le permitan.

“La forma en que queda la Administración sujeta a Derecho responde a la máxima **“está prohibido lo que no está permitido”** (“*quae non sunt permissae prohibita intelliguntur*”) (Salcedo Fernández del Castillo, 2014).

La Administración existe en virtud de la Constitución y en su actuación está sometida al imperio de la Ley y no al margen de la Ley. Es decir que sólo puede hacer lo que la Constitución y la Ley le permitan.

El principio de legalidad es un principio fundamental que rige la organización y el funcionamiento de los órganos y organismos de la Administración pública, entendiéndose como el deber que tienen los funcionarios del Estado de actuar de acuerdo con normas constitucionales, legales y reglamentarios, es decir la Administración Pública en general no debe hacer sino aquello que le está prescrito por las normas atributivas de competencia.

Todos los órganos, organismos, autoridades y funcionarios que integran el complejo institucional de la Administración Pública en sus niveles territoriales y funcionales (Nacional, Estatal, Municipal, Central, Descentralizado) están sometidos, sin excepción, a reglas y principios constituidos por la ley.

Cada poder público debe actuar estrictamente en su ámbito de atribuciones. La Administración Pública se legitima por lo que tiene que hacer, desde esta perspectiva se puede comprender que si la Administración se legitima por las tareas y funciones que tiene encomendadas haya que estar a dichas encomiendas para comprobar si existen realmente y, por tanto, si al actuar cuenta con la cobertura y legitimación necesaria.

El principio de la legalidad conlleva la obligación de someter la discrecionalidad a los límites jurídicos razonables; los actos estatales deben poseer un contenido justo, razonable y valioso. El principio de legalidad se opone a los actos que estén en contraste con la ley, a los actos no autorizados por la ley y los actos no regulados completamente por la ley.

En base a lo expuesto anteriormente, al ser inválido todo acto de los poderes públicos que no sea conforme a la ley, es importantes recalcar que la administración no puede paralizar una actividad por simple sospecha de ilicitud, deben existir fundados motivos, base real para presumir ilegalidad, solo cuando se ha constatado en base a una investigación profunda. El principio de



legalidad, obliga a la Administración a cumplir lo que está en la norma, y la obligación estatal de crear condiciones básicas de desarrollo personal.

Cabe señalar que el principio de legalidad no se delimita solo a la Ley, ni la relación de la Administración con el ordenamiento jurídico puede entenderse contraída a su relación con la Ley. El Derecho son el fundamento del actuar de la Administración, es el fundamento de su legitimidad.

La relación de la Administración con el Derecho se inspira en el principio de vinculación positiva. Es decir el Derecho no es un límite de la autonomía y libertad del sujeto Administración para hacer lo que quiera, sino que es el fundamento mismo del actuar.

Para la Administración, el Derecho es el fundamento interno y profundo de la legitimidad de su actuación; es un dato previo con el que hay que contar para actuar legítimamente.

## CONCLUSIONES

El tema del servicio de transporte público debido a su importancia para el desarrollo y progreso de una población amerita que se realicen estudios e investigaciones con el objetivo de no solamente identificar los procesos, leyes, ordenanzas o requisitos que una compañía de transporte debe cumplir para brindar un servicio tanto público o privado sino también para conocer casos específicos en donde una compañía puede verse afectada por procesos administrativos en los cuales existen controversias en la forma de aplicación de la Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial la cual regula y controla de manera general este campo.

Este estudio se realizó desde el punto de vista del Derecho Administrativo debido a que el transporte al ser un servicio público existe una relación entre el Estado y los particulares, permitiendo conocer a profundidad los diferentes actos administrativos, hechos administrativos, contratos, entre otros aspectos relacionados al tema.

Al existir una gran demanda de compañías que pretenden constituirse como operadoras de transporte mixto, la administración ha creído conveniente regular las mismas desde su constitución y operación para que el servicio sea óptimo, la oferta no sobrepase la demanda, asegurando la eficiencia del mismo, garantizando seguridad a los ciudadanos, competencia que a un inicio era ejercida por la Agencia Nacional de Tránsito.

Sin embargo, esta competencia desde el año 2014 es ejercida por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Municipales o Metropolitanos; en el caso del Ecuador si bien es cierto la ley les otorga estas competencias, se puede observar que las ciudades mas grandes ejercen las mismas a cabalidad, esto debido a que son los únicos que cuentan con los recursos necesarios para regular el tránsito, transporte y seguridad vial en todos sus ámbitos.

No muy lejano, el GAD Municipal del Cantón Cuenca a través de su Empresa Pública Municipal de Movilidad EMOV EP estableció diferentes procedimientos para que las compañías de transporte interesadas en adquirir el título habilitante, lo hagan de acuerdo a requisitos establecidos en las ordenanzas.

El caso de estudio de las compañías TRANSUPERAM S.A. y AMIPAIS S.A. las mismas que han prestado anteriormente el servicio a empresas públicas de manera ilegal, es decir sin la autorización del órgano administrativo competente, se puede analizar que cumplieron con los requisitos establecidos en la ley, sin embargo hasta el momento no cuentan con el título habilitante e incluso por este motivo se propone una reforma a la Ordenanza que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre en el Cantón Cuenca.

Como se ha mencionado en la presente investigación en el caso de estas compañías, de acuerdo a lo que establece la LOTTTSV no existía motivo por el cual se debía negar el título habilitante, ya que como se ha demostrado, las compañías cumplen con cada uno de los requisitos de la ley y ordenanzas para el otorgamiento del título habilitante; incluso en su estatuto social de la compañía cumplen con el objeto social recomendado por la EMOV EP, por lo que la resolución tenía necesariamente que ser favorable. Esto lo consideramos puesto que en ningún momento la ley hace distinción alguna en a quien debe prestarse el servicio, lo que quiere decir que tanto estas compañías como cualquier otra podrían prestar sus servicios tanto a personas particulares como a empresas privadas o públicos a través de los procesos de contratación pública correspondientes.

Hay que tomar en cuenta que estas compañías de transporte mixto llevan tiempo prestando este servicio de manera irregular a empresas públicas y sobretodo reconocer su decisión por conformarse legalmente y adquirir un título habilitante para brindar un servicio que satisface una necesidad de las Empresas Municipales del Cantón; situación que si bien es conocida por la Administración, la misma no cuenta con motivos suficientes para prolongar





hasta el momento el proceso para el otorgamiento de los títulos habilitantes; por lo contrario deberían actuar en función de las normas ya establecidas, legales y reglamentarias teniendo la obligación de generar condiciones básicas para el desarrollo de la colectividad y sus empresas, en este caso de transporte comercial mixto que sin lugar a duda son un pilar para el crecimiento económico y social de un territorio.



## BIBLIOGRAFÍA

Dromi, R. (2004). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.

Falla, G., Palomar Olmeda, A., & Losada González, H. (2005). *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I*. España: Tecnos.

Morales, A. d. (2012). *Derecho Administrativo*. (E. D. Valdivieso, Ed.) Mexico: Viveros de Asís 96, Col. Viveros de la Loma, Tlalnepantla, C.P. 54080, Estado de México.

Rafael de Pina, Rafael de Pina Vara, & Juan Pablo de Pina García. (2000).

*Diccionario de derecho*. (J. P. García, Ed.) Editorial Porrúa.

Enciclopedia Jurídica . (2014).

Yanes, J. M. (2014). *Modulo Derecho Administrativo I*. Cuenca, Ecuador: Ed. Hernandez.

Gordillo, A. (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. (Vols. Tomo 1 Parte General, Capítulo 10). Buenos Aires: F.D.A.

Roberto, D. (2004). *Derecho Administrativo* . Buenos Aires: Editorial de Ciencia y Cultura.

Escola, H. J. (1977). *Tratado Integral de los Contratos Administrativos* (Vol. 1). Buenos Aires: De Palma.

Borrueal, A. O. (1843). *De la Administración Publica con relación a España*. Madrid: Civitas.

Fraga, G. (2000). *Derecho Administrativo* (Vol. Cuarta Edición). Argentina: EDITORIAL PORRUA.

Perez Efraín. (2009). *Derecho Administrativo acorde con la nueva Constitución Ecuatoriana Normativa Jurídica y Doctrina Comparada*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP).

Hernández, G. A. (2013). La privatización de los Servicios Públicos Municipales, una necesidad para la democracia y una realidad. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla* , VII (32), 86-99.



Gonzales, E. G. (1993). *Derecho Adminsitrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*. Mexico DF, Mexico: EDITORIAL PORRUA, S.A.

Constitución de la República del Ecuador. (2008).

Prera, C. A. (19 de marzo de 2012). *La Actividad de la Administración Pública*. Recuperado el 20 de mayo de 2016, de Derecho Administrativo.: [https://licenciaturaap.files.wordpress.com/2012/03/unidad\\_7\\_mod\\_b\\_pdf.pdf](https://licenciaturaap.files.wordpress.com/2012/03/unidad_7_mod_b_pdf.pdf)

Agencia Nacional de Tránsito. (7 de Agosto de 2014). *Agencia Nacional de Tránsito*. Recuperado el 25 de Mayo de 2016, de Agencia Nacional de Tránsito: [http://www.ant.gob.ec/index.php/noticias/839-221-gads-asumiran-las-competencias-en-transporte-terrestres-transito-y-seguridad-vial#.V2mkOVpA\\_zN](http://www.ant.gob.ec/index.php/noticias/839-221-gads-asumiran-las-competencias-en-transporte-terrestres-transito-y-seguridad-vial#.V2mkOVpA_zN)

Salcedo Fernández del Castillo, T. d. (2014). *EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.

Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial. (2014).

Dromi, R. (2008). *Acto Administrativo*. Buenos Aires-Madrid-Mexico: Editorial de Ciencia y Cultura.

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización. (2010).

Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva . (2015).

Abril, J. V. (12 de diciembre de 2013). *Proceso No. 291-2013-TH. Memorando EMOV EP-SUBGJ-TH-2014-068* . Cuenca.

Dirección Municipal de Tránsito. (10 de julio de 2014). *Proceso No. 291-2013-TH. Informe No. 121-07-14-DMT* . Cuenca.

Empresa Pública Municipal de Movilidad EMOV EP. (2 de diciembre de 2014).

*Proceso No. 291-2013-TH. Memorando No. EMOV EP-SG-JUR-2014-0737-MEM.*



Concejo Cantonal de Cuenca. (15 de Febrero de 2013). Ordenanza que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre del Cantón Cuenca.

Empresa Pública Municipal de Movilidad EMOV EP. (23 de enero de 2015).

*Proceso No. 291-2013-TH. Oficio No. EMOV EP-GG-2015-00136-OF.*

Director de Asesoría Jurídica de la Agencia Nacional de Transito. (10 de abril de 2015). *Proceso No. 291-2013-TH. Memorando No. ANT-DAG-2015-0945.*

Gerencia General de la Empresa Pública Municipal de Movilidad EMOV EP. (2 de julio de 2015). *Proceso No. 291-2013-TH. Resolución No. 105-EMOV EP-2015 . Cuenca.*

Asamblea Nacional del Ecuador. (25 de Mayo de 2009). Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

Concejo Cantonal de Cuenca. (s.f.). Reforma a la Ordenanza que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre en el Cantón Cuenca.

Asamblea Nacional del Ecuador. (20 de Mayo de 2014). Ley de Compañías del Ecuador.

Empresa Pública Municipal de Movilidad de Cuenca EMOV EP. (4 de septiembre de 2013). *Título Habilitante de Permiso de Operación Compañía "FLETES VALLENENSES S.A. FLEVESA.*

Dirección Municipal de Tránsito. (24 de Noviembre de 2014). *Proceso No. 291-2013-TH. Informe No. 179-11-14-DMT . Cuenca.*

EP, E. P. (2 de julio de 2015). *Proceso No. 291-2013-TH. Resolución No. 105-EMOV EP-2015 . Cuenca.*

Concejo Cantonal de Cuenca. (9 de Abril de 2010). Ordenanza de Constitución, Organización y Funcionamiento de la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de CUENCA EMOV EP.